

# Tulevan digitalisaatio ja managerialismin jäljet

## Diskurssiteoreettinen näkökulma hallituksen digitalisaation politiikkaan

MSc program in Management and International Business

Maisterin tutkinnon tutkielma

Olli Rappe

2016

---

**Tekijä** Olli Rappe

---

**Työn nimi** Tulevan digitalisaatio ja managerialismin jäljet – Diskurssiteoreettinen näkökulma hallituksen digitalisaation politiikkaan

---

**Tutkinto** Kauppatieteiden maisteri

---

**Koulutusohjelma** Master's Programme in Management and International Business

---

**Työn ohjaajat** Saija Katila ja Jukka Mäkinen

---

**Hyväksymisvuosi** 2016

**Sivumäärä** 87

**Kieli** Suomi

---

### Tiivistelmä

Digitalisaatio on muodostunut keskeiseksi teemaksi vuonna 2015 kootun pääministeri Juha Sipilän hallituksen politiikassa. Hallitusohjelma ja ministerien hallituskauden alussa käyttämät puheenvuorot kertovat suurista odotuksista julkishallinnon ja yhteiskunnan digitalisaation suhteen. Digitalisaatiosta toivotaan niin keinoa talouden taantumien selättämiseen kuin välinettä parempien palveluiden tuottamiseen kansalaisille. Tutkimuksessa selvitetään mitä merkityksiä digitalisaatioon liitetään hallituksen politiikassa ja miten nämä merkitykset muodostuvat.

Tutkimukseni metodologisena lähestymistapana toimii Ernesto Laclau ja Chantal Mouffin diskurssiteoriaan perustuva ideologia- ja diskurssianalyysi. Julkishallinnon teorit, New Public Management (NPM) ja Digital Era Governance (DEG), toimivat analyysini tukena. NPM olettaa, että julkishallinnon toimintaa voidaan parantaa omaksumalla liiketalouden käsitteitä, tekniikoita ja arvoja. DEG:n mukaan digitaalista hallintoa ei voida saavuttaa NPM-politiikalla. Analysoimani aineisto koostuu hallitusohjelmasta, toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeiden taustamateriaalista ja hallituksen ministereiden puheenvuoroista.

Aineistosta olen hahmottanut kaksi osittain ristiriitaista diskurssia, jotka määrittelevät digitalisaation merkityssisältöä. Diskurssit rinnastuvat NPM- ja DEG-teorioiden sisältöihin. Digitalisaatio tyhjenee tarkasta merkityssisällöstään, jolloin siihen voidaan liittää keskenään ristiriitaisia merkityksiä ja toiveita. Tätä tyhjentyä mahdollistaa digitalisaation esittäminen jonain tulevana ja näin ollen vielä avoimena ilmiönä. Toisaalta digitalisaation voi esittää kelluvana käsitteenä, josta edellä mainitut diskurssit käyvät kamppailua. NPM-teoriaan rinnastuva diskurssi on aineistossa hegemonisessa asemassa digitalisaation määrittäjänä. Vaikka tutkimuskirjallisuudessa esitettyä NPM:n ja digitalisaation yhteensopimattomuutta ei voi pitää deterministisenä, on se mielestäni tarpeellista huomioida julkishallinnon kehittämisessä.

---

**Avainsanat** Digitalisaatio, julkishallinto, Digital Era Governance, New Public Management, diskurssiteoria, ideologia- ja diskurssianalyysi, Ernesto Laclau, dekonstruktio, Jacques Derrida

---

---

**Author** Olli Rappe

---

**Title of thesis** Digitalisation to come and traces of managerialism – A discourse–theoretical perspective on the digitalisation policy of the government of Finland

---

**Degree** MSc in Economics and Business Administration

---

**Degree programme** Master's Programme in Management and International Business

---

**Thesis advisors** Saija Katila and Jukka Mäkinen

---

**Year of approval** 2016**Number of pages** 87**Language** Finnish

---

**Abstract**

Digitalisation has become a central policy theme for the 2015 elected government of Finland. The government programme and statements of ministers reflect great expectations relating to the digitalisation of public administration and society. Digitalisation is hoped to be a way to overcome the economic downturn as well as a tool for producing better services for citizens. In this study I analyse what kind of meanings are associated with digitalisation in the government's policy and how these meanings are constructed.

The methodological approach of my study is ideology and discourse analysis based on Ernesto Laclau's and Chantal Mouffe's discourse theory. Theories of public administration, New Public Management (NPM) and Digital Era Governance (DEG), support my analysis. NPM claims that public administration can be improved by the importation of business concepts, techniques and values. According to DEG, digital governance cannot be acquired with NPM-policies. The research material consists of the government programme, material related to the government's policy reform project and speeches of the government's ministers.

By analysing the research material I found two partly contradictory discourses defining digitalisation. The discourses are comparable to the contents of NPM and DEG. Digitalisation empties itself of particular meaning to be able to bear contradictory meanings and hopes. The emptiness is established by the absence of digitalisation: it is something to come and therefore open for differential definitions. Digitalisation can also be viewed as a floating signifier whose content is shaped in a struggle between the discourses. In the research material the discourse comparable to NPM is hegemonic when defining digitalisation. Even though the incompatibility between NPM and digital governance suggested by the research literature cannot be viewed as a deterministic one, I argue that it is necessary to bear it in mind when reforming public administration.

---

**Keywords** Digitalisation, public administration, Digital Era Governance, New Public Management, discourse theory, ideology and discourse analysis, Ernesto Laclau, deconstruction, Jacques Derrida

---

## *Kiitokset*

*Kiitän ohjaajiani, Saijaa ja Jukkaa, heidän kannustavasta suhtautumisestaan tutkimustyöhöni. Haluan kiittää myös harjoitteluni aikaisia työtovereitani oikeusministeriön tietohallintoyksikössä. Silloisen esimieheni Maxin kanssa käymäni keskustelut julkishallinnon kehittämisestä innoittivat perehtymään tutkimukseni aihealueeseen syvemmin. Lisäksi haluan kiittää vanhempiani ja kaikkia, jotka tavalla tai toisella ovat edesauttaneet tämän tutkimuksen syntymistä.*

## *Sisällysluettelo*

1. Johdanto.....	1
2. Taustateoriat.....	5
2.1 New Public Management - tehostamista ja muutosliikettä.....	5
2.2 Digital Era Governance ja NPM:n kriisi - teoria hallinnon paradigmamuutoksesta .....	12
2.3 Yhteenvetoa taustateorioista .....	18
3. Ideologia- ja diskurssianalyysi metodologisena lähestymistapana sekä aineiston kuvaus .....	22
3.1 Juuret jälkistrukturalismissa.....	23
3.2 Ernesto Laclau ja Chantal Mouffén diskurssiteoria .....	24
3.3 Diskurssiteorian oletukset ja käyttö metodina.....	26
3.4 Ideologia- ja diskurssianalyysin keskeisiä käsitteitä.....	32
3.5 Yhteenvetoa metodologisista valinnoista .....	42
3.6 Tutkimusasetelma .....	42
3.7 Aineisto .....	43
3.8 Analyysin toteuttaminen .....	45
4. Digitalisaatiolle annetut sisällöt aineistossa .....	48
4.1 Digitalisaatio vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa .....	49
4.2 Digitalisaatio kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssissa .....	59
4.3 Digitalisaatio tyhjänä ja kelluvana merkitsijänä .....	63
4.4 Hallinnon uudistamisen fantasia ja imaginaari ICT-Suomesta .....	72
4.5 Yhteenvetoa digitalisaation sisällöistä ja huomioita .....	74
5. Johtopäätökset .....	77
Lähteet .....	81
Aineisto .....	86

## *Taulukot*

Taulukko 1. NPM:n ja DEG:n vertailua (Margetts ja Dunleavy 2013) .....	15
--	----

## *Kuviot*

Kuvio 1. Vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi.....	50
Kuvio 2. Kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi .....	60
Kuvio 3. Tyhjä merkitsijä (Laclau 2005).....	64
Kuvio 4. Kelluva merkitsijä (Laclau 2005).....	65
Kuvio 5. Digitalisaatio tyhjänä merkitsijänä .....	66
Kuvio 6. Digitalisaatio kelluvana merkitsijänä.....	69
Kuvio 7. Vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin hegemoninen voitto .....	71

# 1. Johdanto

*"Sen sijaan lienee mainittava se, että laivalla ollessani sain sähkösanoman, jossa ulkoministerimme käski minun matkalla poiketa Bangkokiin, Siamin pääkaupunkiin, esittämään henkilökohtaisesti Suomen hallituksen kiitollisuuden sen johdosta, että myös Siam oli erittäin ystävällisin sanoin tunnustanut maamme itsenäisyyden."*

*(G.J. Ramstedt, Lähettiläänä Nipponissa – Muistelmia vuosilta 1919–1929)*

Suomen ensimmäisen Japanin ja Kiinan asiainhoitajan muistelmista voi tulkita julkishallintomme omaksuneen alusta alkaen sähköisen digitaalisen viestinnän toimintansa keskeiseksi tukipilariksi. Morsekoodi on sanan alkuperäisessä, jos näin voi sanoa, merkityksessä *digitaalinen* tapa jäsentää dataa. Digitalisaation voi siis eräältä kantilta tarkasteltuna todeta olleen aina läsnä valtionhallintomme kulttuurissa. Professori Ramstedtkaan tuskin olisi voinut hoitaa diplomaattisia velvollisuuksiaan yhtä jouhevasti ilman modernin teknologian tarjoamia mahdollisuuksia. Sen sijaan, että ansioitunut kielitieteilijä intoilisi yhteiskunnan teknillistymisestä, viestii muistelmien eetos mielestäni lupausta avautuvasta maailmasta, joka tarjoaa mahdollisuuksia vieraiden kulttuurien syvällisempään ymmärtämiseen. Nykyisessä julkisessa keskustelussa taas painottuvat usein käsitykset, joiden mukaan teknologia voi tehdä elämästämme parempaa.

Arvelen teknologiseen kehitykseen liitettyjen toiveiden sekä uskomusten olleen läsnä aina, muodossa tai toisessa, valistusajattelun jälkeisessä jatkuvaa kehitystä korostavassa maailmassa ehkä entistä painokkaammin. Toisaalta teknologiat toimivat merkitysten näkökulmasta instrumentaalisesti alustoina, joihin kiinnittää jotain ei-teknologista: niihin liitetyt lupaukset ja toiveet projisoituvat toisen tason yhteiskunnallisesta keskustelusta ja yksilöiden sekä yhteisöjen tarpeista. En voi myöskään välttyä ajatukselta, joka hiipii sanomalehtien taloussivuja selatessani mieleeni: Ovatko tietynlaiset teknologiset ratkaisut muodostuneet itseisarvoisiksi? Epäilen, että osaltaan niinkin.

Jos teknologista kehitystä tai muutosta kuvataan abstraktisti ja monimerkityksellisessä muodossa, altistuu se helposti myös eroaville tulkinnoille sisällöstään. Nämä eroavat tulkinnat erilaisista ilmiöistä ja tulkintojen vuorovaikutussuhteet muodostavat sen, minkä ymmärrän *politiikaksi*. Näin määriteltynä politiikan ulkopuolelle jäävät siis asiat, joista ei voida esittää erilaisia tulkintoja. Tässä mielessä ei liene mitään, mikä kommunikoituna yhteiskunnallisessa keskustelussa jäisi täysin poliittisen ulkopuolelle. Italialainen yhteiskuntafilosofi Antonio Gramsci (1975, s. 886) kärjistikin: *Tutto è politica – kaikki on politiikkaa*.

Digitalisaatio on esimerkki käsitteestä, jolle ei ole vakiintunutta määritelmää, jolloin sen tulkinnallisuus vain korostuu. Se voidaan esimerkiksi argumentoida erilaisien digitaalisten teknologioiden käyttöönotoksi tai laajemmaksi kulttuuriseksi paradigmamuutokseksi, jota voi verrata esimerkiksi teollistumiseen. On merkillistä, että huolimatta tästä digitalisaation käsitteen häilyvyydestä, ei julkisessa puoluepoliittisessa keskustelussa sen yhteiskunnallista sisältöä pohdita laajemmin ja moniäänisemmin. Vallitseeko digitalisaation sisällöstä siis poliittinen konsensus vai onko se, syystä tai toisesta, selkeän ääneen lausutun politisoinnin ulkopuolella? Poliitikanteon ulkopuolella se ei ole: Kevään 2015 eduskuntavaalien myötä valtaan noussut Juha Sipilän hallitus on nostanut digitalisaation keskeiseen osaan politiikassaan. Digitalisaatioon liittämiaan toiveita pääministeri Sipilä ilmaisi blogissaan avoimesti ollessaan vielä oppositiojohtaja:

*”Tuottavuuden kehittämisessä digitalisaation ja tietojärjestelmien täysimittainen hyödyntäminen ovat keskiössä. Me olemme nähneet vasta ensimmäisiä näytteitä digitalisaation mahdollisuuksista.”*

*(Juha Sipilä 26.10.2014)*

Olen ottanut tutkimustehtäväkseni hahmottaa mitä merkityksiä *digitalisaatioon* ja siihen rinnastuviin käsitteisiin liitetään hallituksen politiikassa ja miten nämä merkitykset muodostuvat. Tämän voi myös muotoilla *digitalisaation politiikan tutkimiseksi*.



Julkishallinnon IT-hankkeiden historiaa Suomessa ei voi kutsua erityisen maineikkaaksi mediasta saadun kuvan perusteella. Syksyllä 2015 kustannustensa ja kilpailutukseen liittyvän oikeusprosessin takia keskustelua herätti kuntien asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotti. Hanke on ollut julkisen arvostelun kohteena jo vuosia. Myös valtiolla on omat traumansa, ehkä tunnetuimpana vuoden 2008 kunnallisvaalien sähköisen äänestyksen kokeilu. Tietojärjestelmien tilausprosessit, käytettävyys ja kustannukset ovat olleet usein kritiikin kohteena. Yleisesti tunnustettuja onnistumisiakin on ollut, kuten esimerkiksi verohallinnon palvelujen siirtäminen verkkoon.

*"Julkisia tietotekniikkahankintoja on iät ja ajat johdettu kuin sokkona metsään. Matka on venynyt, päämäärä on ollut hämärässä, ja kompastelu on tullut aivan liian kalliiksi." (Tuomas Peltomäki Apotti-hanketta koskevassa artikkelissa, Helsingin Sanomat 12.9.2012)*

Valtionhallinnon uudistamisen hankkeet eivät tapahdu poliittisessa tyhjiössä, jossa vain omaksuttaisiin pragmaattisia sovelluksia osaksi toimintaa. Reformeihin liittyy oletuksia ja odotuksia, jotka rakentuvat diskursiivisesti, muodostaen välillä selkeästikin erotettavissa olevia ajattelusuuntauksia. Eräs viime vuosikymmeninä paljon tutkittu julkisjohtamisen oppi on ollut liikkeenjohdon maailmasta vaikutteita saanut *New Public Management*. Sitä on kritisoitu muun muassa huonosta soveltuvuudestaan tietoyhteiskunnan aikakauteen. Vastareaktiona on pyritty kehittämään uudenlaisia teorioita valtionhallinnon järjestämisestä: Niistä ehkä eniten jalansijaa on saavuttanut *Digital Era Governance*. Kyseiset teoriat valikoituivat alustavan aineiston tarkastelun perusteella horisontiksi, jota vasten tarkastelen digitalisaation politiikkaa.

Metodologisena lähestymistapanani toimii Ernesto Laclau'n kehittämä ideologia- ja diskurssianalyysi, joka soveltuu merkitysten muodostumisen tutkimukseen. Keskeinen rooli tutkielmassani on myös dekonstruktion filosofialla. Jälkifoundationalistinen ja antiessentialistinen näkökulma politiikan tutkimukseen välttää deterministisiä ja reduktiivisia tulkintoja. Tällöin myös mielestäni tavoitetaan

jotain olennaista inhimillisestä kokemuksesta, josta yhteisöllisyyden ilmentyvät, kuten politiikka, kumpuavat.

Tutkimukseni rakentuu seuraavasti: Toisessa luvussa käyn läpi edellä mainittujen taustateorioiden, New Public Managementin ja Digital Era Governancen, pääpiirteitä. Kolmannessa luvussa avaan ideologia- ja diskurssianalyysin metodologisena lähestymistapana ja esittelen tutkimusaineistoni, joka koostuu hallituksen strategisista asiakirjoista sekä hallituksen edustajien digitalisaatiota koskevista puheenvuoroista. Neljännessä luvussa esitän ideologia- ja diskurssianalyysin käsittein analyysin rakenteen ja tulokset, eli sen 1) mitä merkityksiä digitalisaatioon liitetään ja 2) miten kyseiset merkitykset muodostuvat. Viidennessä luvussa reflektoin analyysin tuloksia suhteessa taustateorioihin.

Tutkimukseni kontribuutio digitalisaatiosta käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun ja tehtävään tutkimukseen on politiikan tutkimuksen näkökulman tuominen kontekstiin ja digitalisaation hahmottaminen poliittisena merkitsijänä, sen sijaan että se nähtäisiin esimerkiksi ensisijaisesti teknologisenä tai taloudellisenä tekijänä. Pyrin myös kontribuoimaan ideologia- ja diskurssianalyysin tutkimusperinteeseen soveltamalla lähestymistapaa uuteen, suomalaisessa politiikan tutkimuksessa vielä huomiotta jääneeseen aiheeseen.

## 2. Taustateoriat

Tutkimuksessani peilaan hallituksen digitalisaation politiikkaa New Public Management ja Digital Era Governance – julkishallinnon kehittämisteorioita vasten. Teoriat toimivat ennen kaikkea apuna diskurssien hahmottamisessa aineistosta sekä niiden sitomisessa laajempaan yhteiskuntaa ja julkishallintoa koskevaan viitekehykseen. Teorioihin tutustuin ensimmäistä kertaa syvemmin työskennellessäni korkeakouluharjoittelijana oikeusministeriössä, missä tehtävänäni oli laatia selvitys sähköisen asioinnin mahdollisuuksista ministeriön hallinnonalalla. Molempien teorioiden juuret johtavat Isoon-Britanniaan, jonka poliittisen kentän muutokset ovat vaikuttaneet niiden syntyyn ja kehitykseen. New Public Management on kuitenkin muodostunut keskeiseksi teoriaksi ja tutkimuskohteeksi julkishallinnon tutkimuksessa ympäri maailman, myös suomalaisessa keskustelussa. DEG on teoriana vielä tuore ja tutkimusmäärällisesti kapea. Se perustuu pääasiassa alkuperäisten kehittäjiensä (Dunleavy, Margetts, Bastow ja Tinkler) tutkimustyöhön, mutta on saavuttanut vähitellen myös laajempaa suosiota teoriana jolle rakentaa digitalisaation tutkimusta (esim. Fishenden ja Thompson 2013).

### 2.1 New Public Management - tehostamista ja muutosliikettä

Tässä kappaleessa käsittelen New Public Management (NPM) -johtamisopin teoriaa, sen ideologista ja käytännön sisältöä, ajattelusuunnan vaikutuksia Suomen kontekstissa sekä NPM:ia strategisena päätöksentekona. Christopher Pollit määrittelee NPM:n yleisenä teoriana tai oppina, jonka mukaan julkisen sektorin toimintaa voidaan parantaa omaksumalla liiketalouden käsitteitä, tekniikoita ja arvoja (Pollitt 2009).

1970-luvulta lähtien länsimaiset byrokraatit ovat kohdanneet uudistuspaineita poliitikkojen etsiessä kevyempiä ja tehokkaampia hallintomalleja korvaamaan klassisen byrokratian. NPM on yleensä nähty tyypillisemmin keskeisenä osana

anglosaksisten maiden hallintoreformeja. Manner-Euroopan julkishallinnoissa painottuvat korostetummin uusweberiläiset teemat, esimerkiksi Pohjoismaissa ja Hollannissa on painotettu legitimizeettiä ja vastuullisuutta julkishallinnon uudistuksissa - NPM:n elementtien omaksuminen on ollut valikoidumpaa. (van Thiel, Pollitt ja Homburg 2007, s. 196–203). NPM:n taustalla vaikuttaa akateemisen julkishallinnon tutkimuksen painopisteen siirtyminen perinteisestä hallintotieteellisestä näkökulmasta kohti johtamistieteitä. 1970–1980 luvuilla julkisjohtamisen opetus siirtyi anglosaksisessa yliopistokulttuurissa enenevässä määrin liikkeenjohtamisen yhteyteen politiikan tutkimuksen parista. Kun johtaminen nähtiin yleisenä oppina, funktionaalisuus ja instrumentaalisuus korostuivat: johtaminen nähtiin tapana saada asiat tehtyä mahdollisimman nopeasti, halvalla ja tehokkaasti. Hallintotieteellinen tutkimus taas keskittyi enemmän julkisen sektorin arvoihin, kuten demokratiaan, vastuullisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja nuhteettomuuteen. (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 9)

NPM:n teoretisointi historiallisena ilmiönä sai alkunsa 1990-luvun alun Isossa-Britanniassa tutkittaessa valtionhallinnon uudistuksia 1970-luvun lopulta lähtien. Christopher Hoodin alun perin hahmottaman NPM:n ytimessä on ajatus yksityisen sektorin markkina-ajattelun tuomisesta valtionhallintoon: yritysmaailman johtamisoppeja sekä tarkasti määriteltyjä standardeja ja tuottavuusmittareita oli ajettu sisään julkisiin organisaatioihin edellisinä vuosikymmeninä. Tulosorientunut johtaminen ja hallinnon sisäinen kilpailu nähtiin olennaisina tekijöinä budjettileikkausten mahdollistamiseen. Vaikka käsite muodostui alun perin brittiläisessä kontekstissa, nähtiin NPM silti laajamittaisena kansainvälisenä muutoksena. (Hood 1991)

Christopher Pollittin mukaan NPM:n voi nähdä kaksitasoisena ilmiönä: Se on toisaalta yleinen oppi, jonka mukaan julkishallintoa voidaan parantaa omaksumalla yritysmaailman käsitteitä, keinoja sekä arvoja. Toisaalta se ilmenee erilaisina konsepteina ja käytänteinä. (Pollitt 2009). Eri maissa NPM saa erilaisia muotoja, mukautuen erilaisiin poliittisiin ja hallinnollisiin järjestelmiin (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 38). NPM-ajattelu esitti "vanhan" hallintotavan lähtökohtaisesti tehottomaksi ja byrokraattiseksi menneen maailman jäänteeksi, jolloin NPM näyttäytyi uutena

suuntauksena parempana vaihtoehtona (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 150). Se sisälsi luonteeltaan osin ristiriitaisia oletuksia, kuten liikkeenjohdon kirjallisuudesta tuttuja kaikkivoipaisia lupauksia samanaikaisista säästöistä ja laadunparantamisesta (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 154–171).

NPM:n käytännön elementeistä keskeisiä ovat esimerkiksi suorituskyvyn mittaaminen, lähitulevaisuuden painottaminen menneisyydestä opitun kustannuksella, pienten ja erikoistuneiden organisaatiomuotojen ensisijaisuus suhteessa suuriin ja laaja-alaisesti toimiviin, hierarkkisten suhteiden rooli ensisijaisena koordinoinnin muotona, markkinamekanismien kaltaisten mallien laaja-alainen omaksuminen julkishallintoon ja palveluiden käyttäjien kohteleva ”asiakkaina” sekä yleisten laadunvalvontatekniikoiden hyödyntäminen. (Pollitt 2009). Yleisesti NPM:n piirteiksi liitetään myös muun muassa strateginen suunnittelu ja johtaminen sekä hallinnon erottaminen politiikasta (Gruening 2001). NPM:n uudistukset eivät ole olleet ainoastaan rakenteellisia, vaan ne myös konstruoivat myyttejä, symboleja ja muotia, jotka saivat muutoksen vaikuttamaan välttämättömältä sekä loivat käsityksen NPM:n automaattisesta tehokkuudesta sekä vaikuttavuudesta. (Christensen ja Laegreid, 2003)

Patrick Dunleavy ym. toteavat NPM:n johtaneen poliittisiin katastrofeihin, joiden myötä myös reformihankkeen innokkaimmatkin kannattajat ovat myöntäneet sillä olleen vain vähän vaikutusta valtionhallinnon kokonaistehokkuuteen. NPM:n voidaan kuitenkin katsoa olleen vielä yleinen hallintokulttuuri 2000-luvulla ja juurtuneen osaksi valtionhallintojen rakenteita sille ominaisten prosessien muodossa. Dunleavy ym. kritisoivat NPM:ia sen tavasta hajauttaa valtionhallintoa lisäten hallintoyksikköjen määrää. Lisäksi NPM tuotti niiden välille kilpailuasetelmia, mikä johti entistä monimutkaisempiin sekä dynaamisempiin suhteisiin yksiköiden kesken. Hallinnon monimutkaisuus taas vähensi mahdollisuuksia kansalaisten ongelmien ratkaisuun huolimatta NPM:lle keskeisestä asiakaspalvelun parantamisen lupauksesta. (Dunleavy, Margetts, Bastow ja Tinkler 2008, s. 216–249)

NPM olettaa yksityisen sektorin toimijoilla olevan tarkkaa tietoa tuotteiden kustannuksista, organisaatioiden kulurakenteesta ja asiakaskäyttäytymisestä. Julkisen

sektorin tuotanto on kuitenkin vaikeampi määritellä ja vielä vaikeampaa ilmaista taloudellisina tunnuslukuina. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäksi myös toisenlaiset arvot nähdään olennaisiksi julkishallinnossa, kuten esimerkiksi tasa-arvo ja demokratia. (Hakvoort & Klaassen 2007, s. 107–134)

Pollitt ja Bouckaert kritisoivat NPM:ia historiallisesta perustelemattomuudesta ja esittävät sen tukeutuneen pikemminkin uusiin ja muodikkaisiin väitteisiin: Käytetty kieli on liioiteltua ja ylivarmaa suhteessa käytännön toteutuksiin ja tuloksiin. NPM leviää kansainvälisesti käyttämänsä erityisen sanastonsa avulla, josta esimerkiksi voi mainita käsitteet kuten "yksityistäminen", "jatkuva laadunparannus", "tulosjohtaminen" sekä "tehostaminen". Esimerkin kaltaisten termien toistettu käyttö luo kuvaa siitä, että kaikki ovat periaatteessa mukana samassa kansainvälisessä johtamisen modernisoinnin hankkeessa. Tämä käsitteistö voi tutkijoiden mukaan yhtä lailla rajoittaa hyödyllisiä muutoksia kuin edistääkin. NPM:n kansainvälinen termistö on normatiivista ja NPM:n diskurssissa esiintyy käsitys, että nämä edellä mainitut ilmiöt ovat edistystä. (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 188–191)

## **New Public Management Suomessa**

NPM:n uudistuksia on toteutettu monin eri tavoin ja niillä on ollut erilaisia vaikutuksia eri maissa. Muoto ja vaikutukset vaihtelevat institutionaalisen kontekstin mukaan. NPM:n toteutuksen kehityskaaret ovat olleet vaikeasti ennustettavia. Uudistukset myös muokkaavat kontekstiaan. Vaikka NPM:n implementoinnin kansalliset kontekstit olisivat verrattavissa, lopputuloksen kannalta olennaisin tekijä on prosessi missä NPM saa merkityksensä ja funktionaalisuutensa. (Teisman ja van Buuren 2007, s. 181–195). Koska NPM mukautuu paikalliseen kontekstiin, se ei ole sellaisenaan hallintoon omaksuttava valmis valikoima ideoita ja työkaluja. Käytetty kieli voi olla eri maissa samanlaista, mutta taustalla olevat syyt poiketa toisistaan. Pohjoismaissa NPM on esitetty modernisaation projektina, jonka reformit vahvistavat valtiota ja aktivoivat kansalaisia, Isossa-Britanniassa taas painottuvat teemat kuten valtion vetäytyminen ja markkinoistaminen. (van Thiel, Pollitt ja Homburg 2007, s. 196–203).

NPM rantautui Suomeen 1990-luvun alun talouden taantumana myötä, jolloin vallitsi poliittinen konsensus pyrkimyksestä hallinnon virtaviivaistamiseen ja menojen karsimiseen. Suomalaisen NPM:n teemoiksi nousivat keskushallinnon kevennys, siirtyminen budjetoinnista enemmän tulosten seurantaan, sitoutuminen laadunparantamiseen palveluissa ja jossain määrin hallinnon hajauttaminen. Hallintouudistuksiin oltiin valmistauduttu hyvin, esimerkiksi toteuttamalla pilottihankkeita. Suurin osa hankkeista oli ollut agendalla jo ennen talouden taantumaa. Hallituspuolelta vaihtumisella 1995 ei ollut suuria vaikutuksia uudistusprosessille, mutta Lipposen I:n hallituksen myötä poliittinen kiinnostus hallintouudistukseen väheni. Suomessa ei orjallisesti seurattu NPM:n muoteja vaan valittiin ja kokeiltiin tiettyjä sen ideoita kuten TQM- ja ISO9000-laatujohtamisjärjestelmiä. Puoluepolitiikalla ei ole ollut suurta roolia hallintouudistusten toteuttamisessa eivätkä kansalaisten vaatimukset hallinnon uudistamiseksi olleet mainittavia. Virkamiesten rooli sen sijaan on ollut merkittävä. Virkamiehissä tiedostettiin valtionhallinnon legitimaation menettämisen vaarat ja osa näki hallinnon modernisoinnin apuna poliittisen vakauden ja luottamuksen säilyttämisessä. (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 218–226)

Suomessa NPM-hankkeisiin kuului muun muassa budjetoinnin muuttaminen tulorientoituneeksi, keskusvirastojen pienentäminen ja valtionyhtiöittäminen, tulospalkkauksen käyttöönotto, valtionhallinnon kehittämiskeskuksen perustaminen, datankeruun ja -siirron virtaviivaistaminen, palvelulupausten antaminen ja menojen tiukempi valvonta. Uudistukset ”saavutettiin” hyvin siinä mielessä, että lakimuutokset menivät läpi ja uudet menettelytavat otettiin käyttöön. Vaikeampi on kuitenkin määrittää missä määrin alkuperäisiin tavoitteisiin edes pyrittiin ja kuinka pitkälle ne saavutettiin. Uudistusten myötä myös valtionhallinnon arviointimenetelmistä tuli keskeinen osa suomalaista julkisjohtamista. NPM:n implementointi Suomessa oli asteittainen ja hallitumpi prosessi verrattuna esimerkiksi anglosaksisiin maihin. (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 218–226)

Myös Ville Yliaska toteaa väitöskirjassaan ”Tehokkuuden toiveuni - Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle” näkemyksen NPM:n hankkeista osana modernisaatiota hallinneen suomalaista keskustelua. Hänen

mukaansa tämä on johtanut käsitykseen uudistusten ideologiattomuudesta. "Ideoiden on kyllä todettu tulleen poliittisesta uusliberalismista, mutta Suomessa nämä ideologiset pohjavirrat tavalla tai toisella neutralisoituvat" (s. 33). Yliaskan mukaan hallitseva näkemys on, että uusliberalistisen ajattelun tuominen Suomen julkishallinnon kehittämisen ytimeen neutralisoi NPM:n ideologisuuden. Markkinamekanismi ja managerialismi saavuttivat hegemonisen aseman, jolloin ideologinen ulottuvuus häipyi näkymättömiin. "Pragmaattisuuden" sekä "järkevyyden" tulkinnat esiintyivät esimerkiksi Valtionvarainministeriön 90-luvun alussa tuottamassa tutkimuksessa, jossa todettiin julkisten organisaatioiden liikelaitoistamisen ja yhtiöittämisen toteutuneen Suomessa "ilman suuria ideologisia intohimoja". Yliaska arvioi yhteisymmärryksen perustuneen epämääräisiin päämääriin, kuten rationalisointi, tehostaminen, parantaminen ja kehittäminen. Hän arvelee "ristiriitaisten lupausten nirvanasta" vaikuttaneen konsensustulkinnan syntyyn (s. 41). Teknisyyden korostaminen ja neutralisointi toimivat keinoina uudistusten legitimointiin sekä häivyttivät valtakamppailuja. (Yliaska 2014, s. 11–47)

Yliaskan tutkimuksen keskeinen huomio on ideologisen markkinauskon hegemoninen asema uudistusten taustalla. Markkinaehtoistamisen paremmuutta ei kyseenalaistettu. Mahdollisen epäonnistumisen tavoitteiden suhteen esitettiin johtuvan siitä, ettei markkinoita simuloitu riittävän aidosti. Kilpailukyky politiikan oli määrä korvata traditionaalinen talous- ja finanssipolitiikka. Valtiontalouden leikkausdiskurssi sisällytettiin kehittämisdiskurssiin ja palveluiden odotettiin parantuvan automaattisesti julkiselle sektorille luotujen kvasimarkkinoiden johdosta. NPM:n syntyyn ratkaisevasti vaikuttanut julkisen valinnan teoria (Public Choice Theory) unohti perinteisen virkamiesetiikan ja oletti työntekijöiden toimivan lyhytnäköisesti itseintressin ajamana. Ammattijohtamista korostanut managerialismi lähti oletuksesta, että julkishallinnon johtaminen laahasi perässä yritysmaailman johtamisesta. Valtionvarainministeriön budjettiosaston linjaukset heijastelivat käsitystä, ettei Suomella yksinkertaisesti ollut varaa sosiaalipolitiikkaan tai hyvinvointivaltioon. Siinä missä muut julkishallinnon alat joutuivat mittaus- ja seurantajärjestelmien tiukan kontrollin alaiseksi, yhä enemmän rahoitusta saanut innovaatio ja teknologiapolitiikka sai elää lähes tulosvastuun ulkopuolella. Toimivien mittareiden etsintä taas toisaalta vieläkin jatkuu. NPM uudistukset olivat



valtionhallinnossa pitkälti ylhäältä johdettuja ja pakon sanelemia. Yliaska toteaa, ettei NPM:n hyödyistä ole vielä kertynyt näyttöä, mutta haittavaikutuksista on jo karttunut tutkimustietoa. NPM-ajattelussa hyvinvointivaltion traditionaaliset arvot, lohtu, hoiva, myötätunto ja tasa-arvo näyttäytyivät liian epämääräisinä. Tästä huolimatta sen tilalle tarjoamat "vaikuttavuus", "tuottavuus" ja "aito kilpailu" jäivät vähintään yhtä epämääräisiksi sisällöltään. (Yliaska 2014, s. 517–530)

Suomen julkishallinnon kulttuuri perustuu oikeusvaltion periaatteelle, jossa valtio toimii yhteiskunnan keskeisenä yhdistäjänä lakien valmistelun, julkistamisen ja toimeenpanon kautta. Anglosaksiset julkishallinnon kulttuurit taas perustuvat yleisen edun ajattelutapaan, jossa valtionhallinto nähdään "välttämättömänä" pahana, joka tulisi pitää mahdollisimman pienenä. Suomessa legalistisuus on kyllä vähentynyt mutta tätä ei voida nähdä varsinaisesti siirtymisenä kohti anglosaksista mallia. Suomen yhteisymmärrystä tavoitteleva hallintokulttuuri heikensi NPM:n kärjekkäimpiä piirteitä. Hallintouudistukset voitiin nähdä modernisaationa, jossa valtion isoon rooliin uskottiin, mutta pyrittiin valtionhallinnon uudelleenorganisointiin. (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 53–54, 61, 93)

### **New Public Management strategisena päätöksentekona**

Pollitt ja Bouckaert (2000, s.172–183) ovat hahmottaneet hallintouudistusta strategisena päätöksentekona, joka perustuu kolmen järjestelmän vuorovaikutukseen: poliittisen järjestelmän, markkinatalouden sekä laki- ja hallintojärjestelmän. Edellä mainitut toimivat kansalaisyhteiskunnan kontekstissa ja kansalaiset muodostavat mielipiteitään näiden järjestelmien legitimitetistä. Järjestelmät eroavat toisistaan niin normeiltaan, säännöiltään kuin kulttuurisilta oletuksiltaan. Poliittista järjestelmää painostaa kaksi keskeistä ongelmaa. Kirjoittajien mukaan on yleisesti uskottua, että poliittisen järjestelmän tulisi vähentää laki- ja hallintojärjestelmän kuluja tai vähintäänkin rajoittaa sen kasvutahtia. Muuten uskotaan talousjärjestelmän kärsivän ja tätä kautta äänestäjien tyytymättömyyden kasvavan. Toinen ongelma koskee poliittisen järjestelmän legitimitettiä, jota on tutkijoiden mukaan kyseenalaistettu

entistä enemmän, jonka seurauksena luottamus poliittisiin prosesseihin on heikentynyt.

Poliitikkojen tulisi siis samaan aikaan säästää rahaa ja vahvistaa legitimitettiään. Strategisesta näkökulmasta tämän toteuttamiseen on useita vaihtoehtoja. He voivat muuttaa politiikantekoa läpinäkyvämmäksi ja samaan aikaan rajoittaa julkista kulutusta. Vaihtoehtoisesti poliitikot voivat pyrkiä taloudellisen tehokkuuden parantamiseen markkinatalouden järjestelmässä, esimerkiksi teknologisen innovaation avulla. Poliitikot voivat myös tavoitella poliittisen ja talousjärjestelmän välistä yhteistoimintaa, kuten esimerkiksi EU:n yhteismarkkinoiden tapauksessa. Poliitikot voivat myös etäännyttää itsensä laki- ja hallintojärjestelmästä ja syyttää sitä kustannus- ja legitimitettiongelmistä. Tätä vaihtoehtoa tutkijat pitävät yleisenä NPM:n elementtinä. Syyllistämisen ja etäännyttämisen strategiaa on perinteisesti käytetty anglosaksisissa maissa Manner- ja Pohjois-Eurooppaa enemmän. Pohjoismaissa syyllistämisen ja etäännyttämisen vaihe on perinteisesti ohitettu ja pyritty modernisaatioon ja maltilliseen markkinoistamiseen. (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 172–183)

Seuraavaksi käsittelen NPM:n kriisiä erityisesti julkishallinnon informaatioteknologian hyödyntämisen näkökulmasta ja esittelen NPM:n korvaajaksi kehitetyn Digital Era Governance –teorian.

## 2.2 Digital Era Governance ja NPM:n kriisi - teoria hallinnon paradigmanmuutoksesta

Digital Era Governance (DEG) on New Public Managementiin tiiviisti kytkeytyvä keskustelu julkishallinnon uudistamisesta digitalisaation avulla. Se pohjautuu tutkimuksiin informaatioteknologian hyödyntämisestä sekä hyödyntämisryityksistä julkisella sektorilla. Keskustelussa korostuu NPM:n kyvyttömyys tuottaa niitä lopputulemia, joita DEG lupaa.

Kun tietokoneet tulivat julkishallintojen käyttöön 1950- 1960 - luvuilla, olivat valtiot johtavassa roolissa kehittämässä sen ajan hallintojärjestelmien kanssa yhteensopivia tietojärjestelmiä. Kehittyneiden maiden julkishallinnot olivat tuolloin innovaattorien asemassa. NPM:n aikakaudella, 1980–1990 -luvulla, kaupalliset toimijat pääsivät yhä enenevässä määrin tuottamaan valtioiden tietojärjestelmiä. Ajanjaksona monen julkishallinnon informaatiojärjestelmät jäivät yksityisen sektorin vastaavien kehityksestä, vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta jälkeen. (Margetts 1999, s. 1-30; Dunleavy ym. 2008, s. 1-40, 216–249).

NPM-ajattelua voimakkaimmin hallintoon ajaneet valtiot hajauttivat valtaa ja ulkoistivat IT:n hankinnat, operaatiot, huollon, asiantuntijuuden sekä myös sopimusprosessien johtamisen. Oligopolistisilla markkinoilla tämä johti tilanteeseen, jossa julkishallinnoilta puuttui itsenäistä asiantuntijuutta käyttää tai edes hankkia perusjärjestelmiään. (Dunleavy ym 2008, s. 216–249). Dunleavy ym. esittävät NPM:n ratkaisujen olevan yhteensopimattomia digitaalisen aikakauden yhteiskunnan kanssa ja NPM-paradigman ajautuneen kriisiin 2000-luvun alussa. Tutkijoiden mukaan tehokas julkishallinnon digitalisaatio vaatii uutta julkisen sektorin kehittämisen makroteoriaa, joka eroaa ajattelutavaltaan, kulttuuriltaan sekä hallintotavaltaan radikaalisti NPM:sta (Dunleavy, Margetts, Bastow ja Tinkler 2006; Dunleavy ym. 2008; Dunleavy ja Margetts 2013).

Dunleavy ym. ovat kehittäneet teoriaa NPM:n kriisiin vastaavasta julkisjohtamisen opista, jossa yhteiskunnan ja julkishallinnon digitalisaatio nousee keskeiseen rooliin. Heidän "Digital Era Governance" (DEG) teoriansa perustuu alun perin seitsemän eri valtion julkishallinnon digitalisaatiohankkeiden tutkimukseen. Tutkimuskohteena olleissa maissa teknologinen kehitys johti myös organisationaalisiiin muutoksiin. He kuvailevat DEG:a julkishallinnon emergenttinä paradigmana, joka on syntynyt informaatioteknologian laajamittaisista vaikutuksista yli suoran instrumentaalisen tehtävänsä. DEG:n teoriassa IT-järjestelmien nähdään vaikuttavat niin kognitiivisten, behaviorististen, organisaatorakenteiden, poliittisten kuin kulttuuristen muutosten kautta. Tutkijoiden mukaan DEG-prosesseilla voidaan potentiaalisesti saavuttaa tuottavuuden sekä tehokkuuden parantumista ja samaan aikaan lisätä kansalaisten autonomisuutta. (Dunleavy ym. 2008, s. 216–249). Huomautan, että DEG:n lupaukset

näiltä osin muistuttavat NPM:n vastaavia. Huolimatta tutkimuskirjallisuuden vastakkainasettelusta, DEG:a ei voi nähdä siis kaikilta tavoitteiltaan NPM:lle vastakkaisena liikkeenä. Tutkijoiden mukaan DEG onkin osittain vastakkainen, osittain tangenttinen, suhteessa NPM:n ajamiin uudistuksiin (Dunleavy ym. 2006).

Dunleavy ym. (2008, s. 216–249) huomauttavat, että ennen 1990-luvun loppua tapahtuneilla informaatioteknologian muutoksilla oli vain vähäinen vaikutus julkishallinnon kulttuuriin. Vaikutukset rajoittuivat lähinnä tiedonkäsittelyn automatisoinnin tuomiin säästöihin ja hallinnollisen päätöksenteon muutoksiin (Margetts 1999, s. 1-30). Huolimatta valtion kasvavasta riippuvuudesta IT-järjestelmiin, ei niillä siis itsessään ollut järisyttävää vaikutusta julkishallinnon toimintamalleihin. Meneillään olevien organisaatio- ja johtamisuudistusten kohdalla tilanne on toinen. Informaatioteknologia ja informaatiojärjestelmät liittyvät niihin tunnusomaisesti. Tieto- ja viestintäteknologia vaikuttavat nyt hallintojärjestelmien lisäksi koko valtionhallinnon ja kansalaisten väliseen suhteeseen. (Dunleavy ym. 2008 s. 216–249)

DEG perustuu ajatukselle, jonka mukaan digitalisaatio on läpitunkevin ja rakenteellisesti selkeimmin erottuva julkishallintoon vaikuttava muutosprosessi kehittyneissä teollistuneissa maissa. Käsite kerää allensa muutosten kirjon, joiden ytimessä ovat informaatioteknologia ja informaation käsittely. Suhteessa aiempiin informaatioteknologioiden vaikutuksiin julkishallinnossa, on DEG kokonaisvaltaisempi ja toimii useammalla ulottuvuudella – se on laajamittainen kehityskulku, joka koskettaa koko yhteiskuntaa. Muutokset ovat johdettavissa informaatioteknologian kehityksestä, mutta ne vaikuttavat myös julkishallinnon organisaatiokulttuurin muutokseen. (Dunleavy ym. 2008, s. 216–249)

Dunleavy ym. mukaan informaatioteknologiat vaikuttavat yhteiskunnallisesti informaation käyttöön liittyvien normien ja mallien kautta. Yksityisen sektorin IT-kehitys kytkeytyy myös valtionhallinnon kehittämiseen. Kun asiakkaiden ja yritysten käyttäytyminen yksityisellä sektorilla muuttuu, luo se myös paineita samankaltaistaa valtionhallinnon toimintatapoja. Informaatioteknologian muutosta ohjaavat pääasiassa kaupalliset tahot, yritysten vaatimukset uusista kyvykkyyksistä ja

teknologiaa tuottavien (oligopolisten, ohjelmistojen tuotannossa lähes monopolisten) tahojen vastaukset näihin vaatimuksiin. Pääasialliset ulkopuoliset paineet valtionhallinnon kehittämiseen ovat siis liikkeenjohdollisia, mutta digitalisaation aikakauden värittämiä ja erilaisia suhteessa siihen managerialismiin, josta NPM:n ammensi vaikutteita. (Dunleavy ym. 2008, s. 216-249). Artikkelissaan *The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web* (2013) Helen Margetts ja Patrick Dunleavy vertailevat NPM:ia ja DEG:a niille muodostamiensa makroteemojen kautta:

*Taulukko 1. NPM:n ja DEG:n vertailua (Margetts ja Dunleavy 2013)*

NPM:n kolme makroteemaa	DEG:n kolme makroteemaa
<p><i>1. <u>Hajauttaminen</u>: esimerkiksi isojen hallintobyrokratioiden hajottaminen, auktoriteetin jakaminen suurelle määrälle toimijoita sekä ostaja-tuottaja jako.</i></p>	<p><i>1. <u>Uudelleenintegraatio</u>: DEG kääntää NPM:n hajauttamisen prosesseja ja valtiollistaa uudelleen asioita, luo keskitettyjä hallintoprosesseja ja jaettu palveluja poistaen NPM:n päällekkäisiä organisaatiohierarkioita ja vähentäen prosessikustannuksia. Tähtää palvelujen, organisaatioiden ja toimintatapojen radikaaliin yksinkertaistamiseen.</i></p>
<p><i>2. <u>Kilpailuttaminen</u>: esimerkiksi vaihtoehtoisten palveluntuottajien hankkiminen ulkoistamisen, strategisen ohjauksen, kvasimarkkinoiden, omistuksien myynnin ja sääntelyn purkamisen kautta.</i></p>	<p><i>2. <u>Tarveperustainen holismi</u>: yritetään luoda asiakaskeskeisiä rakenteita hallinnon osastoihin ja toimijoihin, palvelut suunnitellaan uudelleen asiakasnäkökulmasta, otetaan käyttöön ”yhden luukun” palvelumalleja, luodaan ketteriä ja joustavia hallintorakenteita reagoimaan ongelmiin reaaliajassa. Eroaa tässä NPM:n tyypillisesti tuottamista monimutkaisista ja joustamattomista rakenteista.</i></p>

<p><i>3. <u>Kannustimien luonti</u>: taloudellisten ja rahallisten motivaatiotekijöiden luominen, esimerkiksi yksityistämisen, yksityisen rahoituksen projektien, yksityisen ja julkisen välisen yhteistyön, suorituspalkkauksen, käyttömaksujen ja kevyen sääntelyn (kuten pankkitoiminnassa ennen 2009 kriisiä) kautta.</i></p>	<p><i>3. <u>Digitalisaatio</u>: sähköisen tiedonsiirron omaksuminen julkishallinnon toiminnan ytimeen, niiltä osin kuin se on mahdollista. Esimerkiksi julkishallinnon ja kansalaisten/yritysten välisen kanssakäymisen digitalisointia, automatisointia, tarpeettomien välikäsien ja prosessien karsimista ja kansalaisten voimaannuttamista omien asioidensa hoidossa.</i></p>
---	--

Tutkijoiden mukaan NPM:n tapa korostaa organisaatiojärjestelyitä ja vahvaa korporatiojohtamista peitti alleen teknologisten muutosten potentiaalin. Managerialististen elementtien priorisoiminen jätti digitaalisen kehityksen vähälle huomiolle. (Margetts ja Dunleavy 2013). Tämä vahvan johtajuuden korostaminen ja organisaatioiden hajauttaminen on aina ollut ajattelutapana huonosti yhteensopiva suhteessa sähköisen hallinnon tavoitteeseen integroitua yli organisaatorajojen (Margetts 1999, s. 162–186). Ongelma vain korostuu verkkopohjaisten teknologioiden maailmassa, jossa NPM-hallinnot ovat yleisesti ottaen onnistuneet huonosti keskittyessään managerialistisiin tekijöihin (Dunleavy ym. 2008 s. 216-249). Tutkijat esittävät, että julkishallinto voi toteuttaa NPM:ia tai tehdä onnistuneen digitalisaation, mutta ei molempia yhtä aikaa (Margetts ja Dunleavy 2013).

Jerry Fishenden ja Mark Thompson toteavat NPM:n palveluntuottomallien olevan sopimattomia DEG:n saavuttamiseen vedoten esimerkkinä Ison-Britannian julkishallinnon IT-projekteihin (he uskovat tutkimuksensa olevan yleistettävissä kaikkiin ”edistyneisiin” julkishallintoihin). Heidän mukaansa vain harvat DEG:n ominaisuuksista voidaan saavuttaa ”komentotalouden” lähestymistavalla hallintoon. Yrityksiä rakentaa DEG:a on rajoittanut siihen pyrkivien hankkeiden pohjautuminen NPM-aikakauden kaupallisiin toimintatapoihin, mukaan lukien IT-tuotannon luisuminen esteettä monoliittisen yksityisen sektorin haltuun. NPM loi IT-palvelujen tuotantokulttuurin, joka ei kannustanut innovoimaan uusia standardisointiin perustuvia teknologioita, jotka mahdollistaisivat intensiivisemmän kilpailun ja näin

paremman tuoton rahoille. Sen sijaan se kannusti monimutkaisuuteen: ulkoiset tahot rakensivat ja huolsivat monimutkaisia ja siiloutuneita prosesseja sekä teknologioita joita vain he ymmärsivät ja pystyivät ylläpitämään. Näin julkishallinto tuli entistä riippuvaisemmaksi ulkopuolisista palveluntuottajista. (Fishenden ja Thompson 2013)

Ison-Britannian IT-hankkeet toimivat NPM:n mallin mukaan. Ne on suunniteltu nykyisissä hallintosiiloissa ja nykyisten järjestelmien ympärille. NPM-lähestymistapa hallitsee hallinnon uudistamista huolimatta sen huonon toimitusvarmuuden, korkean riskin, suurien kustannusten ja pitkiksi venyneiden toimitusaikojen historiasta. Fishenden ja Thompson esittävät, että tehokkaampi kansalaisten tarpeiden ympärille rakennettu palvelutuotanto, ”virastojen tarpeiden” sijaan, vaatii merkittävää muutosta nykyiseen epäonnistuneeseen uudistusmalliin. Nykyinen malli on kehittynyt organisaatorakenteissa jotka painottavat hallinnon hierarkiota ja tarpeita, mikä tekee kansalaiskeskeisyyden vaikeaksi saavuttaa. (Fishenden ja Thompson 2013)

Fishenden ja Thompson huomauttavat Iso-Britannian hallinnon retoriikan ja pyrkimysten heijastelevan vahvasti DEG:a, mutta todisteet sen tehokkaasta implementoinnista ovat ristiriitaiset. Huolimatta David Cameronin koalitionhallituksen (ennen 2015 vaaleja) lupaavasta DEG-retoriikasta, oli sillä vaikeuksia sen omaksumisessa hallitsevaksi toimintatavaksi niin kulttuurisella kuin käytännön tasolla. (Fishenden ja Thompson 2013). Dunleavy ym. (2013) huomauttavat, että oikeistopuolueet ovat yleisesti ottaen ideologisesti lähimpänä NPM:n markkinamyönteistä retoriikkaa, mistä voi olla seurauksena palaaminen NPM:n toimintatapoihin.

Ei ole olemassa vakuuttavia todisteita siitä, että teknologinen innovaatio julkisella sektorilla voitaisiin tarkoituksellisesti synnyttää kansallisen tai kansainvälisen strategisen suunnitelman tuloksena (Edgerton 2007, s. 206–212). Historiallisesti valtiot ovat olleet aktiivisia tekijöitä teknologisessa muutoksessa eivätkä vain passiivisia adaptoijia, mutta on huomioitava, että niiden innovaatiot eivät ole niinkään olleet strategisten suunnittelijoiden tai keskitetyn innovaatiotoiminnan tuotoksia, vaan enemmänkin yksilöiden ja tiimien, joille annettiin aikaa ja rahaa tutkia ja kokeilla (Pollitt 2014, s. 17–20).

Fishenden ja Thompson ehdottavat DEG:n saavuttamiseksi avoimen arkkitehtuurin ja avoimien standardien mallia, joka vapauttaisi valtionhallinnon omistajamerkattujen IT-järjestelmien ja niiden tuottajien vallasta. Tämä mahdollistaisi myös avoimen kilpailun ja näin ollen halvemmat palvelut. He ehdottavat palveluiden kehittämistä pienellä riskillä ja pienin kustannuksin perinteisten, NPM:n historian rasittamien, organisaatorakenteiden ulkopuolella. Avoin arkkitehtuuri vaatii parempaa sisäistä IT-osaamista valtionhallinnolta. Tutkijoiden mukaan valtionhallinnon kyky luoda ketteriä ja kansalaiskeskeisiä DEG:n palveluita riippuu hallinnon kyvystä siirtyä avoimiin standardeihin ja avoimiin markkinoihin, jotka mahdollistavat paremmat innovaatiot sekä matalammat kulut. (Fishenden ja Thompson 2013)

## 2.3 Yhteenvetoa taustateorioista

Näkemykseni mukaan Digital Era Governance-paradigman syntymistä ja olemassaoloa määrittelee olennaisesti sen suhde New Public Management-ajatteluun. DEG:n teoriaa on lähdetty kehittämään, koska NPM:n nähdään epäonnistuneen. Se esitetään vaihtoehtona, joka tulee syrjäyttämään tai jonka kuuluisi syrjäyttää NPM-ajattelu. Esimerkkinä tästä tutkimuksen otsikko ”New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance” (Dunleavy ym. 2006). Huolimatta välillä dikotomiseksi esitetystä suhteestaan, jakavat molemmat hallinnon uudistamisen teoriat osin samoja tavoitteita, kuten budjettisäästöt. DEG kritisoikin NPM-ajattelua sen kyvyttömyydestä saavuttaa sen keskeisimmiksi asettamiaan taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoitteita.

Edellä esitetyn kirjallisuuskatsauksen perusteella esitän New Public Managementin rakentuvan ideologialle, jossa yksityisen sektorin nähdään tuottavan ”parempia” johtamismalleja joita julkisen sektorin tulisi omaksua (esim. Hakvoort & Klaassen 2007, s. 107–134). NPM epäpoliittisoi poliittista ja peittää alleen ideologisen ulottuvuuden vetoamalla pragmaattisuuteen (Yliaska 2014, s. 11–47). NPM:n muutokset esitetään välttämättöminä ja niitä johdetaan tyypillisesti pakotetusti



ylhäältä päin, ottaen palveluiden käyttäjä kuitenkin huomioon lupaamalla parempaa asiakaspalvelua. NPM:n voidaan väittää pohjautuvan julkisen valinnan teorialle, uusliberalistiselle politiikalle ja managerialismille. (Christensen ja Laegreid, 2003; Dunleavy ym 2008, s. 216–249; Yliaska 2014, s. 517–530). Suomeen NPM rantautui säästöpainneiden aiheuttamassa konsensuksen ilmapiirissä esiintyen pragmaattisena modernisaation hankkeena. NPM:ia ei näinollen alistettu puoluepoliittiselle debatille, vaan se oli pitkälti virkamiesvetoinen. NPM:n oppeja toteutettiin valikoidusti ja yhteisymmärryksen tavoitteluun perustuva hallintokulttuuri myös tasoitti niiden radikaaleimpia piirteitä. (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 61, 93, 218-226)

Esitän, että NPM:n monen avainkäsitteen voi niiden epämääräisyyden perusteella tulkita toimineen niin sanottuina "tyhjiä merkitsijöinä" poliittisessa prosessissa, mikä mahdollisti osaltaan uudistusten läpiviennin. Palaan tähän "tyhjän merkitsijän määritelmään" myöhemmin metodologiaa käsittelevässä luvussa. Yliaskan näkemys (2014, s. 11–47) NPM:n ideologisuudesta ja sen ideologisuuden häivyttämisestä suomalaisessa keskustelussa sekä Christensenin ja Laegreidin (2003) huomio NPM:n luonteesta välttämättömyyden myytteihin nojaavana uudistusliikkeenä antavat perusteen tulkita sen elementtejä ja rakennetta ideologia- ja diskurssianalyysin keinoin.

DEG-keskustelu rakentuu yhteiskunnan digitalisaatiolle ja väitteelle NPM:n yhteensopimattomuudesta digitalisaation kanssa. NPM:n esitetään tuottavan hallinnollisia rakenteita ja hallintokulttuuria, jotka lähtökohtaisesti tekevät onnistuneen julkishallinnon digitalisaation mahdottomaksi. NPM:n kohtaama kritiikki ja epäonnistumiset tuottaa digitaalista hallintoa, ovat toimineet kimmokkeena Digital Era Governance teorian kehittämiseen julkishallinnon uudistamisen tueksi. (esim. Dunleavy ym. 2008, s. 216-249). DEG rakentuu teoriana mielestäni pitkälti NPM:n puutteille ja pyrkii tarjoamaan ratkaisuja niihin ongelmiin, mitä se esittää NPM:n aiheuttaneen. Tämä teorian olemuksen rakentaminen pitkälti negaation kautta suhteessa aiempaan paradigmaan on sekä diskurssiteoreettisesti että yleisesti jälkistrukturalismin valossa kiehtovaa, mutta tutkimuksessani jätän ne taustateorioiden rooliin, joiden avulla pyrin hahmottamaan hallituksen digitalisaation politiikkaa.

Tulkintani mukaan DEG-keskustelussa pyritään löytämään julkishallinnon filosofiaa ja toimintamalleja, jotka soveltuvat yhteen yhteiskunnan digitalisoitumisen kanssa. Keskeisiksi ajatuksiksi nousevat kansalaiskeskeisyys, tarveperustaisuus ja yhteiskunnallisten asioiden palauttaminen julkishallinnon piiriin verrattuna NPM:n ylhäältä johdettuun ja yksityisen sektorin painoarvoa lisäävään malliin. Digitalisaatio nähdään sekä teknisenä uudistuksena että ennen kaikkea kulttuurisena muutoksena, joka tulisi ottaa kaiken hallinnon kehittämisen ytimeen.

Sekä NPM että DEG ovat hallinnon kehittämisen teorioita, jotka pyrkivät ”parempaan” julkishallintoon. Niiden käsitys ”paremmasta” hallinnosta eroaa eri käsitteitä priorisoimalla. NPM:n kritiikki perustuu paitsi yleisemmin sen poliittiseen ulottuvuuteen, DEG-keskustelussa erityisesti käytännön puutteisiin ja vaikeuksiin toteuttaa antamiaan lupauksia. DEG:n näen näistä kahdesta paradigmasta elävämmäksi tieteellisessä keskustelussa, sillä sen muotoutuminen on vielä käynnissä. NPM taas liitetään selvemmin osaksi historiallista jatkumoa: Sitä on tutkittu runsaasti ja sen pääpiirteistä vallitsee kohtalainen konsensus. DEG:n tutkimus on huomattavasti rajatumpaa ja nuorempaa, enkä näe sen vielä vakiinnuttaneen asemaansa. Se voidaan kuitenkin esittää johtavana vaihtoehtona NPM:n korvaajaksi (esim. Pollitt 2014, 17-20).

Molemmat teorialat esittävät väitteitä siitä, millainen julkishallinnon tulisi olla, sulkematta kuitenkaan yhteiskunnallista ulottuvuutta ja vaihtoehtoja kokonaan pois. Ne ovat näin ollen poliittisina tulkittavia ja täten diskursiivisesti muodostuneita. Yhtäläistä teorioille on myös pragmaattisuuteen vetoaminen tai pragmaattisena esitellyillä esimerkeillä perusteleminen. Tutkimuksessani taustateoriat toimivat diskursiivisina rakenteina, jotka tarjoavat vertailupohjan aineistosta hahmottamilleni diskursseille sekä laajemman julkishallinnon kehitykseen liittyvän viitekehyksen, jota vasten peilata analyysini tuloksia.

Valitessani metodologiseksi lähestymistavakseni Ernesto Laclaun ideologia- ja diskurssianalyysin antaa tulokulma minulle mahdollisuuden käyttää taustateorioita diskursiivisina merkitysrakennelmina. Olennaista tutkimukseni kannalta ei siis ole

niiden varsinainen toiminnallisuus julkishallinnon kehittämistä ohjaavina teorioina tai malleina, vaan se, millä tavoin ne toimivat merkityksiä rakentavina järjestelminä. Tutkimuksessani painottuu ennen kaikkea digitalisaation määrittely ja rooli näiden teorioiden merkitysjärjestelmässä. Näin ollen, näen sekä New Public Managementin että Digital Era Governancen ideologisina järjestelminä, joita vasten tulkitson aineiston pohjalta hahmottuvia digitalisaation sisältöjä.

### 3. Ideologia- ja diskurssianalyysi metodologisena lähestymistapana sekä aineiston kuvaus

Tutkimuksen metodologiset juuret ovat jälkistrukturalistisessa ajattelussa ja tavassa hahmottaa todellisuutta. Analyysityökalunani toimii argentiinalaisen Ernesto Laclaun (1935–2014) ja belgialaisen Chantal Mouffen (s.1943) kehittämä diskurssiteoria tai toiselta nimeltään laclaulainen ideologia- ja diskurssianalyysi (IDA). Hyödynnän myös läpi analyysin Jacques Derridan kehittämää dekonstruktion filosofiaa, erityisesti lukemalla aineistoa dekonstruktiivisesti.

Metodologisen lähestymistavan valitseminen tutkimukselleni oli toisaalta selkeä, muttei aivan suoraviivainen prosessi. Olin pääosin kandidaatintutkielmani puitteissa tutustunut kielellisen käänteen perintönä syntyneeseen filosofiaan sekä politiikan tutkimukseen ja erityisesti jälkistrukturalistisiin teorioihin valtasuhteista ja diskursseista. Laclaun ja Mouffen pääteos, *Hegemony and Socialist Strategy* (1985), tuli tuolloin ensimmäistä kertaa tutuksi, mutta vielä hyvin pinnallisesti.

Diskurssianalyttinen lähestymistapa oli alusta alkaen ensisijainen vaihtoehtoni tutkimuksen teon muotona. ”Perinteisten” diskurssianalyysitapojen rajoittuessa kieleen, päädyin aluksi suunnittelemaan kriittisen diskurssianalyysin (Critical Discourse Analysis, CDA) toteuttamista. CDA:n lähestymistapojen huomasin kuitenkin olevan epäsoivia tutkimusaiheeni kanssa ja turhan teknisiä gradun mitassa toteutettavaksi. Olin kiinnostunut ennen kaikkea poliittisista prosesseista ja erilaisten merkitysten syntymisestä poliittisessa kentässä sekä laajemmasta diskurssikäsitelmästä, joka mahdollistaisi ilmiöiden kokonaisvaltaisemman tutkimisen.

Perehdyttyäni laclaulaiseen ideologia- ja diskurssianalyysiin tarkemmin, päädyin sen valitsemiseen metodologiseksi viitekehikseksi. Teoria tavoittelee juuri niitä rakenteita ja prosesseja joiden hahmottamisen koen tärkeäksi yhteiskunnallisen todellisuuden tutkimuksessa. IDA:n käsitys diskursseista koko sosiaalisen todellisuuden pohjana, ei vain kielenä, tekee siitä monikäyttöisen ja joustavan

sovellettavan erilaisiin tutkimuskohteisiin. Erityisen hyödylliseksi metodin ymmärtämisen kannalta koin Emilia Palosen luennoiman Ideologia- ja diskurssianalyysin metodikurssin, jonka ansiosta muun muassa hahmotin paremmin teorian taustalla vaikuttavat tutkimusperinteet ja niiden suhteet toisiinsa sekä sain selkeämmän käsityksen metodin konkreettisesta soveltamisesta.

### 3.1 Juuret jälkistrukturalismissa

Jälkistrukturalismi, tai poststrukturelismi, näkee merkitykset osittain irrallisina järjestelmistä: ne ovat kontingentin, eli vaihtoehtoisen, artikulaation tuottamia ja niiden olemus muodostuu suhteista muihin merkityksiin. Näin ollen muutokset ympäröivissä merkityksissä tai suhteissa niihin, muuttavat myös käsitteen tai esimerkiksi tarkasteltavan poliittisen ryhmittymän sisältöä. (Palonen 2008, s. 209–221). Tulkitsen lähestymistavan näin ollen korostavan merkitysten kentässä tapahtuvien siirtymien roolia yhteiskunnallisten ilmiöiden selittävänä tekijänä, sillä siirtymät vaikuttavat koko kenttään merkitysijöiden välisten suhteiden kautta.

Jälkistrukturalistinen liike syntyi kritiikkinä strukturalismia kohtaan. 1960–1970 - luvuilla ranskalaista filosofiaa hallinnut strukturalistinen ajattelutapa pyrki tunnistamaan puhutun ja kirjoitetun kielen taustalla vaikuttaneen *rakenteen (eli struktuurin)*. Jälkistrukturalismi kritisoi strukturalismin suljettuja ja keskitettyjä rakenteita ja painotti merkitysten leikkiä hajautuneissa rakenteissa. Tämä johti diskurssin käsitteen syntyyn. Jälkistrukturalismi keskittyy tutkimuksessaan sosiaalisten ja poliittisten identiteettien muodostumiseen, hyläten käsityksen täydellisesti muodostuneesta ja suljetusta subjektista. Sosiaalinen kanssakäyminen tapahtuu sedimentoitujen rakenteiden puitteissa, mutta koska näillä rakenteilla ei ole ensisijaista keskusta (etuoikeutettu käsite, joka ankkuroi rakenteen), eivätkä ne kykene hallitsemaan täydellisesti identiteetin kenttää, ovat ne jatkuvasti muutosalttiita artikulaation kautta. Jälkistrukturalistisessa ajattelussa struktuurien kenttä on muutosaltis ja perustavanlaatuisesti kontingentti. (Torfing, 1999, s. 57–77, 307)

Politiikan tutkimukseen jälkistrukturalistiset ajattelijat ovat tuoneet teoreettisia työkaluja yhteiskunnallisten rakenteiden ja niiden muutosten tutkimiseen, pyrkien selventämään rakenteiden, poliittisen toimijuuden ja vallan välisiä suhteita. Jälkistrukturalististen teorioiden pohjalta on myös tutkittu yhteiskunnallisten identiteettien poliittista muodostamista ja hajottamista, ottaen samalla huomioon ihmisten subjektiivisuuden. Jälkistrukturalismi on pyrkinyt siirtymään pelkästä kritiikistä kohti vaihtoehtoisten eettisten näkökulmien tarjoamista vertailukohdaksi vallalla oleville normeille ja rakenteille. (Glynos & Howarth 2007, s. 4-8). Esimerkiksi mainitsisin Laclaun ja Mouffen (1985) radikaalin demokratian ajatuksen, joka esittää demokratian pohjautuvan konsensusratkaisujen sijaan eroavien ratkaisujen väliselle kilpailulle.

Jälkistrukturalismiksi luokiteltu filosofian perinne ei kuitenkaan missään tapauksessa ole leimallisen yhtenäinen liike, joten pyrin selventämään käytettyjä termejä ja käsitteitä, sekä perustelemaan tekemiäni valintoja niiden asiayhteydessä. Esimerkiksi itse "diskurssin" käsite määritellään erilaisissa diskurssianalyysin perinteissä eri tavoin ja se saattaa toimia eri suuntauksissa merkittävästi eri tasolla. Tämä tekee myös ontologisen aseman pohdiskelun tarpeelliseksi tutkimusotteen avaamisessa. Jälkistrukturalisteiksi luettavista teoreetikoista Ernesto Laclaun lisäksi toinen keskeinen ajattelijatutkimukseni kannalta on Jacques Derrida, jonka dekonstruktion filosofia vaikuttaa keskeisesti myös Laclaun diskurssiteorian taustalla. Dekonstruktio toimii tutkielmassani paitsi työkalunomaisesti aineiston lukutapana, myös taustalla vaikuttavana eetoksena. Ensiksi esittelen diskurssiteorian ja avaan sen käsitteistöä. Dekonstruktiiviseen luentaan palaan "Analyysin toteuttaminen"-kappaleessa.

## 3.2 Ernesto Laclaun ja Chantal Mouffen diskurssiteoria

Ideologioita tutkineen Louis Althusserin oppilaat Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe esittelivät teoksessaan *Hegemony and Socialist Strategy* (1985) hegemonian ja radikaalin demokratian teorian. Emilia Palosen mukaan taustalla vaikutti tarve löytää

yhtenäistä pohjaa pirstaloituneen vasemmiston poliittiselle toiminnalle 1980-luvun pääministeri Margaret Thatcherin johtamassa Isossa-Britanniassa. *Hegemony and Socialist Strategy* kritisoi marxilaisuuden luokkataistelukeskeisyyttä sekä essentialismia luoden uudenlaisen lähestymistavan poliittisten kamppailujen tutkimiseen. Keskeiseksi kysymykseksi politiikassa he nostivat ryhmien yhtenäisyyden muodostumisen: miten se luodaan, miten sitä muokataan ja miten se rikkoutuu? Diskurssiteoriassa on kyse poliittisesta identifikaatiosta, siitä miten identiteetti rakentuu yhtäaikaisista samaistumisista mahdollisesti ristiriitaisiinkin kohteisiin. (Palonen 2008, s. 209–221)

Palosen mukaan ideologia- ja diskurssianalyysin tutkimusmetodologia voidaan nähdä näistä kahdesta tutkijasta enemmän Laclaun kehittämäksi vaikka he esittävätkin usein työnsä yhtenäisenä kokonaisuutena. IDA, tai toiselta nimeltään poliittinen diskurssiteoria (Political Discourse Theory) perustuu Gramscilaiseen hegemonian käsitteeseen, Derridan dekonstruktioon, Sigmund Freudin ja Jacques Lacanin psykoanalyysiin sekä Ferdinand de Saussuren ja Louis Hjelmslevin lingvistiikan teorioille. (Palonen 2008, s. 209–221)

Aluksi selostan Laclaun diskurssiteorian lähtökohtia, niiltä osin mitä edellinen kappale jälkistrukturalismista ei niitä selvennä, sekä teorian käyttöä metodina. Diskurssiteorian soveltaminen tutkimuksessa perustuu ennen kaikkea käsitteiden käytölle, joten omistan merkittävän osan metodologialuvusta niiden avaamiseen. Esittelen diskurssiteorian mukaiset määrittelyt *"merkitsijälle ja merkitylle"*, *"artikulaatiolle"*, *"hegemonialle"*, *"diskurssille"*, *"yhtäläisyyden ketjuille"*, *"dislokaatiolle"*, *"kiinnekohdalle"*, *"tyhjälle merkitsijälle"*, *"kelluvalle merkitsijälle"*, *"diskurssin reunalle ja rajalle"*, *"myytille"* ja *"imaginaarille"*.

Tukeudun omassa tutkimuksessani edellä mainituista teoriaperinteistä (dekonstruktio, psykoanalyysi, retoriikka) lähinnä dekonstruktioon, perusteenani sen kyky tavoittaa tutkimusaineistossa esille tulevaa hierarkkisuutta ja henkilökohtainen kiinnostukseni dekonstruktiota keskeisesti määrittävään Derridan filosofiaan. Tämä ei tarkoita, että sulkisin retoriikan ja psykoanalyysin teorial pois analyysissani, sillä ne vaikuttavat vahvasti diskurssiteoriassa kauttaaltaan, ollen siten mukana jo Laclaun

käsitteiden olemuksessa. Analyysin sitä vaatiessa, esimerkiksi *fantasian* käsitteen osalta, sovellan myös psykoanalyysin käsitteistöä avaten sitä tällöin kontekstissaan.

### 3.3 Diskurssiteorian oletukset ja käyttö metodina

#### **Diskurssiteorian ontologiaa**

Diskurssiteoria olettaa kaikki objektit ja teot merkityksellisiksi. Niiden merkitykset ovat muotoutuneet historiallisissa prosesseissa erityisten systeemien ja sääntöjen seurauksena. Eri diskurssit ovat sosiaalisia ja poliittisia rakennelmia, jotka mahdollistavat näiden objektien ja käytänteiden suhteiden tulkinnan, näin luoden positioita joihin yhteiskunnalliset toimijat voivat identifioitua. (Howarth & Stavrakakis 2000, s. 2–3)

Selventääkseni diskurssien poliittisuutta hahmottelen seuraavanlaisen ajatusleikin: Esimerkiksi joki, jota suunnitellaan valjastettavaksi vesivoiman käyttöön, saa eri merkityksiä riippuen siitä, minkä diskurssin mukaan sitä tulkitaan. Taloudellisen kehityksen diskurssissa se voi esiintyä voimavarana, joka on alistettavissa energiantuotantoon. Ympäristönsuojelun diskurssissa se voi olla ekosysteemi, jonka rauhaan jättäminen on edellytys kalakannan selviytymiselle. Tutkielmassani taas kartoitan minkälaisen diskurssien läpi digitalisaatiota tarkastellaan hallituksen tuottamassa aineistossa.

Diskurssiteoria tutkii tapoja, joilla yhteiskunnalliset käytänteet artikuloivat ja kilpailuttavat eri diskursseja, jotka taas muodostavat yhteiskunnallisen todellisuuden. Yhteiskunnalliset käytänteet ovat mahdollisia, koska merkitysjärjestelmät eivät ole väistämättömiä, vaan kontingenteja, eli vaihtoehtoisia. Ne eivät koskaan voi täyttää täysin merkitysten kenttää. (Howarth & Stavrakakis 2000, s. 3). Tästä seuraa mielestäni loogisesti se, että ilman vaihtoehtoisuutta, merkitysjärjestelmän ollessa täydellinen, ei olisi olemassa *poliittista*, eikä *yhteiskunnallista*.



"Diskursiivinen" on teoreettinen horisontti, jossa kaikkien objektien olemassaolo muodostuu (Howarth & Stavrakakis 2000, s. 3). Tämä olemassaolon muodostuminen tarkoittaa nimenomaisesti *objektiuden* muodostumista. Kun asioista tulee objekteja, eli niitä voidaan ylipäättään tarkkailla, ne ovat jo astuneet diskursiivisuuden todellisuuteen, merkitysten kenttään.

Laclau mukaan kaikki objektit ovat diskurssin osia, sillä niiden merkitys riippuu sosiaalisesti konstruoidusta sääntöjen ja erojen järjestelmästä. Diskurssiteoria välttää realismin ja idealismin välisen vastakkainasettelun, eikä väitä etteikö olisi olemassa maailmaa ajattelun ulkopuolella. Olennaista on kuitenkin se, että objektin syntyminen itsessään vaatii diskursiivisia olosuhteita. (Laclau & Mouffe 1985 s.105–114). Näin ollen diskurssiteoriassa maailman havainnointi diskursiivisen ulkopuolelta on mahdotonta, sillä maailma itsessään kuten me sen näemme, on jo diskursiivisen horisontin tuottama. Diskurssit ovat oleellisesti poliittisia, koska niiden muodostaminen vaatii ulkopuolella olevan poissulkemisen (Howarth & Stavrakakis 2000, s. 4).

Diskurssiteoria korostaa paitsi kontingenssia, myös objektiivisuuden historiallista luonnetta sekä sen syntyä politiikan ja vallankäytön kautta. Diskursiiviset rakenteet ovat rakenteellisesti päättämättömiä ja pohjimmiltaan puutteellisia. Tämä puutteellisuus estää diskursiivisten rakenteiden täydellisen rakentumisen. Koska mikään diskursiivinen rakenne ei ole näin ollen "täydellinen", tämä tulee näkyväksi niiden *dislokaatioissa*, paikaltaansiirtymissä, tilanteissa joissa diskurssi ei sellaisenaan enää pysty vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin. Diskurssin muodostavat osaset, elementit, voidaan tämän päättämättömyyden ja puutteellisuuden takia tulkita usein eri tavoin. (Glynos, Howarth, Norval ja Speed 2009, s. 7–13)

Vaikka yhteiskunnan täyteyttä, lopullista rakennetta, ei voida saavuttaa, ei tämä täyteyden tarve katoa, vaan näyttäytyy aina poissaolonsa kautta. Radikaalissa epäjärjestyksen tilassa "järjestys" on läsnä poissaolevana. Poliittiset voimat voivat kilpailla tarjoamalla omia erityisiä päämääriänsä tämän puutteen täyttäjiksi. Toimiminen täyttävänä diskurssina on kyseisen diskurssin hegemonisointia. (Laclau 1996 s. 44, 53)

Palosen mukaan Laclaun diskurssiteoria vastustaa habermaslaista ideaa mahdollisuudesta tehdä yhdessä yleisesti "rationaalisia" kaikkia hyödyttäviä päätöksiä, sillä kaikkien näkemysten ja logiikoiden sulauttaminen yhteen on Laclaun mukaan mahdotonta. Yleisyyden lisäksi myös erityisyys, tietyn ryhmittymän tai tietyn diskurssin yksipuolinen tulkinta yleisesti parhaana, on mahdottomuus. "Universaali" on aina vajavainen ja "partikulaari" suhteessa siihen mitä se ei ole. Ei ole olemassa täysin autonomista yksilöä tai totaalista yhteisöä. (Palonen 2008, s. 219–220)

Yleisyydellä ei ole itsessään konkreettista sisältöä, vaan se on tarkkaan määrittelemättömien samanarvoisten vaateiden synnyttämä pakeneva horisontti. Se ei ole mitattavissa minkään erityisyyden suhteen, mutta yleisyyttä ei voi myöskään olla olemassa ilman erityisyyksiä. Näin ollen niiden välillä vallitsee ikuinen paradoksi. Laclau näkee kuitenkin tämän paradoksin ratkaisemattomuuden tekijänä, joka lähtökohtaisesti mahdollistaa demokratian. Demokratia on mahdollinen vain, jos yhtä universaalialia ratkaisua ei löydetä ja universaalille ei ole olemassa mitään ennalta määrättyä sisältöä. Eri ryhmittymät ja diskurssit kilpailevat keskenään, jolloin niiden erityisyydet saavat väliaikaisesti universaalien aseman. Yhteiskunnan tuottamat *tyhjät merkitsijät* saavat poliittisen kilpailun kautta väliaikaiset merkityt. Yksilön on mahdotonta saavuttaa täydellinen autonomia, eli irrallisuus ympäröivästä ja muuttuvasta merkitysten kentästä, ja yhteisön totaliteetti, eli lopullinen rakenne ilman kontingenssia. (Laclau 1996, s. 20–35)

Esimerkiksi ehdotan sitä, kuinka vaikkapa "hyvinvointiyhteiskunta" tai "vastuullinen ulkopoliitiikka" saavat vallassa olevan poliittisen ryhmittymän harjoittaman politiikan mukaiset erityiset tulkinnat niiden sisällöstä. Ulkopoliitikassa tai yhteiskunnan sosiaalitoimen järjestämisessä ei näin ollen ole jälkistrukturalismin näkökulmasta olennaisinta löytää parasta näkökulmaa, koska se itsessään on mahdottomuus demokratian kannalta. Demokraattinen prosessi, siten kuin se diskurssiteoriassa esitetään vaihtoehtojen kilpailuna, olisi mielestäni kuollut tällaisessa konsensuksessa. Tutkimukseni kannalta merkityksellistä taas on se, minkälaisia tulkintoja hallitus digitalisaatiosta tekee, näin antaen sen sisällölle määritelmän politiikassaan.

Diskurssiteorian lähtökohtana on negatiivinen ontologia – jokainen sosiaalisten suhteiden rakennelma on perustavanlaatuisesti puutteellinen subjektin näkökulmasta. Käytänteitä ohjaa keskustelu, jota määrittävät toisaalta epätäydelliset rakenteet ja toisaalta kollektiivinen toiminta, joka perustuu subjektiiviseen identifikaatioon. Kollektiivinen toiminta taas joko pitää yllä tai muuttaa epätäydellisiä rakenteita. (Glynos ym. 2009, s. 7–13)

On tärkeää huomioida, että subjekti on diskurssiteoriassa välimatka päättämättömästä rakenteesta päätökseen. Jos rakenne siirtyy paikaltaan, sen uudelleenkiinnittäminen vaatii subjektin. (Norval 2004). Laclau ei viittaa subjektilla totaaliseen subjektiin, rationaaliseen ja itsellensä läpinäkyvään toimijaan, vaan *subjektipositioihin*. Subjektipositiot ovat diskursiivisia positioita, jotka näin ollen eivät voi olla täydellisesti kiinnittyneitä. (Laclau ja Mouffe 1985 s. 114–122). Myöhemmässä diskurssiteoreettisessa keskustelussa on subjektipositioden sijaan korostettu lacanilaista subjektikäsitystä: subjektille on ominaista puute ja vajaavaisuus sekä pyrkimys samanaikaisesti täyteyteen ja identiteetin eheyteen (Palonen 2014).

Entä miten perustella diskurssiteorian oletuksia diskursiivisten rakennelmien kontingentista päättämättömästä luonteesta ja laajemmin diskurssiteoreettista ontologiaa tutkimukseni lähtökohtana? Tähän vastaa mielestäni diskurssiteorian taustalla vaikuttavan dekonstruktion filosofian ajatus kielen ja kontekstin suhteesta, joka ilmentää kielen kyvyttömyyttä ilmaista ehdottomia ja muuttumattomia merkityksiä. Dekonstruktiossa olennaista on kirjoituksen (laajassa merkityksessä) ja kontekstin suhde. Kontekstia ei voi koskaan tyhjentävästi määrittää. Kirjoittaminen kommunikoi jotain poissaoleville ja sen tulee olla toistettavissa, vaikka vastaanottaja olisi poissa, sillä muuten se ei ole kirjoitusta. Sen täytyy myös olla luettavissa, vaikka sen tekijä ei enää vastaa kirjoittamastaan. Derrida määrittelee klassisen kirjoituksen käsitteen ominaisuudet seuraavasti: 1. Kirjoitettu merkki on pysyvä merkki, joka ei katoa luomisensa hetkellä, 2. se pystyy rikkomaan kontekstinsa eli kirjaamisen hetkellä läsnä olevien seikkojen kokonaisuuden, eli se voidaan aina nostaa toistettavuutensa ansiosta pois ketjusta missä se on annettu, ilman että menettää kykynsä kommunikoida, 3. tämä repeytyminen saa voimansa tilallistumisesta, eli kirjoitetusta merkistä. (Derrida 2003, s. 274–300)

Derridan mukaan nämä ominaisuudet löytyvät *"kaikesta kielestä ja pohjimmiltaan kaiken kokemuksen kokonaisuudesta, sikäli kun sitä ei voi erottaa merkin kentästä. Toisin sanoen, eivätkö nämä määreet löydy pyyhkiytymisen ja différancen verkosta, sisäisestä tai ulkoisesta kontekstistaan ja myös itsestään erotettavissa olevien toistettavien yksiköiden verkosta, sikäli kuin niiden identiteetin muodostava toistettavuus ei salli niille koskaan itseidenttistä ykseyttä?"*. (Derrida 2003, s. 285). *Différance* on keskeinen käsite dekonstruktion filosofiassa. Sillä viitataan sekä intention läsnäolon peruuttamattomaan poissaoloon kielestä että kielen elementtien välisiin eroihin niiden määrittäjänä (Derrida 1973; 2003). Merkitsevä muoto muodostuu toistettavuudessa ja mahdollisuudessa tulla toistetuksi niin merkityn kuin merkitysintention poissa ollessa. Koska intentio on poissa lausumasta, ei kontekstia voida koskaan tyhjentävästi määrittää. Intentio määrittelee sen, mitä on konteksti, joten kontekstin määrittely vaatisi ainakin tietoisien intention läsnäolon ja läpinäkyvyyden. (Derrida 2003, s. 274–300)

### **Diskurssiteorian käyttö metodina**

Ideologia- ja diskurssianalyysi on ongelmakeskeinen lähestymistapa politiikan tutkimukseen. Analyysissa rakennetaan kysymyksiä tietyssä historiallisessa kontekstissa. Sen pääasiallista tutkimuskenttää on käytänteiden ja erityisesti hallinnon käytänteiden tutkiminen, selittäen kriittisesti käytänteiden muutosta, juurruttamista ja ylläpitoa. (Glynos ym. 2009, s. 7–13)

Eri toimijat ja järjestelmät ovat jatkuvassa historiallisessa ja yhteiskunnallisessa muutoksessa poliittisten käytänteiden johdosta. Ideologia- ja diskurssianalyysilla kartoitetaan ja selitetään näitä muutoksia poliittisiin tekijöihin perustuen. Analyysitapa voidaan nähdä osaksi yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tulkitsevia metodeja, joissa painopiste on tutkittavan ilmiön ymmärtämisessä. Diskurssiteoreettinen tutkimus vastustaa positivistista ja naturalistista käsitystä tiedosta ja tutkimuksesta, hyväksyen sijoittumisensa aina erityiseen historialliseen ja poliittiseen kontekstiin. Se torjuu myös empiristisiin yleistyksiin perustuvien

yhteiskunnan ja politiikan lakien etsinnän. Sen sijaan että sovellettaisiin olemassa olevaa teoriaa tutkimuskohteeseen, diskurssiteoreettikko pyrkii artikuloimaan käyttämänsä käsitteet tutkimuksen jokaisessa vaiheessa. Tämän edellytyksenä on se, että teoreettisen viitekehyksen käsitteet ja logiikat ovat riittävän avoimia mukautuakseen niitä sovellettaessa. (Howarth & Stavrakakis 2000, s. 1–23)

Jason Glynos ja David Howarth pyrkivät teoksessaan *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory* (2007) hahmottamaan diskurssiteorian metodologista prosessia, joka heidän mukaansa kiertyy viiden toisiinsa suhteessa olevan piirteen ympärille: *Problematisoinnin, retroduktiivisen selittämisen, logiikoiden, artikuloinnin* sekä *kritiikin*.

*Problematisoimalla* konstruoidaan tutkittavat teoreettiset ja empiiriset objektit, jälkimmäiset perustuen sitä vaativaan käytännön huoleen. Päättely tapahtuu *retroduktiivisesti*, ei deduktiivisesti tai induktiivisesti, eli hypoteesia arvioidaan sen mukaan, kuinka hyvin se selittää tutkittavaa ilmiötä. Hypoteesia ei tehdä, ennen kuin sen sisältö on läsnä asian selittämisessä. *Logiikoilla* he viittaavat tämän retroduktiivisen päättelyn sisältöön. Ne pyrkivät tavoittamaan käytänteitä luovat aikomukset, säännöt ja ontologiset oletukset. Käytänteen logiikoiden ymmärtäminen ei ole pelkästään käytänteen kuvailua, vaan pyrkimystä tavoittaa ne olosuhteet mitkä saavat sen "toimimaan" tai "tikittämään". (Glynos & Howarth 2007, s. 1–17; Glynos ym. 2009, s. 7–13)

*Sosiaaliset logiikat* auttavat kuvailemaan käytäntöjä tai hallintoa sääntöjen kokonaisuutena, selventäen mitä pidetään mahdollisena ja mitä poissuljettuna (verrattavissa ominaisuuksiltaan *diskurssiin*). *Poliittiset logiikat* liittävät ne laajempaan poliittisten voimien kenttään ja selittävät miksi ne syntyvät, kilpailevat tai muuttuvat. *Fantasmaattiset logiikat* kertovat sen, miten käytänteet tai hallinnot saavat otteen subjekteista. Fantasiat pyrkivät peittämään alleen tai sulkemaan pois sosiaalisten suhteiden radikaalin kontingenssin. Tyypillisesti tämä tapahtuu rakentamalla täyttymyksen lupaava narratiivi, kunhan nimetty tai vaiettu este on voitettu. Konstruoidun tutkimuskohteen logiikat tulee *artikuloida* yhdessä, jotta voidaan selittää tutkimuskohdetta. *Kritiikki* ei edellä tai seuraa problematisointia, kuvailua ja

selittämistä vaan se on sisäänrakennettu niihin. (Glynos & Howarth 2007, s. 1-17, 133–164; Glynos ym. 2009, s. 7–13)

Seuraavaksi avaan diskurssiteorian käsitteitä, jotka muodostavat rungon analyysilleni. Palosen (2014) mukaan diskurssiteorian käsitteet ovat analyyttisiä kategorioita, joihin viittaamalla ymmärretään paremmin, mistä kuvatussa prosessissa on kyse. Ideologia- ja diskurssianalyysissa on kyse ilmiöiden ja dynamiikkojen tunnistamisesta ja samalla merkitysten antamisesta seuraaville analyyttisille käsitteille. (Palonen 2014)

### 3.4 Ideologia- ja diskurssianalyysin keskeisiä käsitteitä

#### Merkitsijä ja merkitty

Jokainen merkki muodostuu sekä merkitsijästä, että merkitystä. Merkitsijä viittaa ääneen tai kirjoitettuun kuvaan, kun taas merkityllä tarkoitetaan sitä mielikuvaa, joka syntyy kun kuulemme tai näemme merkitsijän. (Lehtonen, 2000 s.59).

Jälkistrukturalistisessa keskustelussa merkitsijän ja merkityn välinen suhde on alati altis muutoksille. Esimerkiksi mielikuva, jonka sana ”yrittäjä” herättää, mahdollisesti muuttuu julkisen keskustelun myötä, jossa yrittäjyyteen pyritään liittämään erilaisia ”kansakunnan” menestykseen liittyviä merkityksiä. Keskeisin merkitsijä tutkimuksessani on digitalisaatio ja sen sisällön selvittäminen aineistossa on näin ollen osaltaan siihen liitettyjen merkittyjen kartoittamista.

#### Artikulaatio

Laclaun ja Mouffen mukaan ”artikulaatio on mikä tahansa käytäntö, joka perustaa suhteen elementtien välillä niin, että niiden identiteetti muokkaantuu artikulaatiivisen prosessin seurauksena” (Laclau & Mouffe 1985, s. 105). Kaikki identiteetti syntyy merkitsevien elementtien artikuloinnista ja uudelleenartikuloinnista. (Howarth &

Stavarakakis 2000, s.7; Laclau & Mouffe 1985, s. 105–114). Artikulaation käytäntö muodostuu rakentamalla kiinnekohtia, jotka osittain kiinnittävät merkityksiä. Osittaisuus johtuu ”yhteiskunnallisen” avoimuudesta, joka on seurausta diskurssien jatkuvasta tulvasta. Tästä johtuen jokainen yhteiskunnallinen käytäntö ja yhteiskunta itsessään on artikulaation tuote. (Laclau & Mouffe 1985, s. 105–114)

Tämän pohjalta tulkitsen, että kaikki merkitysrakenteet ja niiden muutokset siis syntyvät artikuloimalla merkityksiä suhteessa toisiin merkityksiin ja artikulaatiivisilla prosesseilla muodostetaan näitä suhteita. Voidaan esimerkiksi määritellä se, joka ei kuulu joukkoon tai rinnastaa kaksi tai useampi merkitys toisiinsa perustuen niiden suhteeseen tiettyyn merkitykseen. Esimerkiksi mainitsen, kuinka stereotyyppistä suomalaisuutta voidaan uusintaa artikuloimalla sitä suhteessa siihen mitä se ei ole, esimerkiksi ruotsalaisuuteen. Erilaisia merkityksiä taas rinnastetaan toisiinsa sen suhteen, miten ne määrittävät suomalaisuutta. Näin esimerkiksi ”sauna”, ”sisu” ja ”MM95” artikuloidaan suomalaisuuden avulla osaksi samaa tunnistettavaa diskurssia. Kun suhteita artikuloidaan uudelleen niiden merkitykset ja suhteet muuttuvat. Edellä mainittu stereotyyppiakin purkautuneen vähitellen ja mahdollisesti korvautuu uudella. Tutkimuksellani pyrin hahmottamaan millaisia diskursseja ja elementtejä aineistossa artikuloidaan suhteessa digitalisaatioon ja miten tämä tapahtuu: esimerkiksi mikä luetaan osaksi digitalisaatiota ja mikä ei.

### Hegemonia - muoto ja prosessi

Hegemonialla voidaan viitata tilanteeseen, jossa on saavutettu poliittinen, älyllinen tai moraalinen johtoasema. Tämä on tapahtunut diskurssin laajenemisen (uusien elementtien liittämisen) kautta, diskurssin, joka uudelleenartikuloi maailmaa sitoen merkityksiä tiettyihin kiinnekohtiin. Samalla leviävät diskurssin kantamat normit, arvot ja käsitykset. (Torfing, 1999, s.302). Hegemonia on näin ollen usein poliittisten liikkeiden päämäärä (Laclau ja Mouffe 1985, s. 7-46; 134-148). Hegemonia on käsitteiden tai ryhmien yhteenliittymä, joka on syntynyt artikulaatiosta ja jota on pyritty juurruttamaan merkitysten kenttään tiettyjen osasten kautta (Palonen 2008, s. 215). Hegemoniassa partikulaari ottaa mittaamattoman universaalin roolin

kannettavakseen. Huolimatta tästä universaalin edustamisesta, se ei lakkaa olemasta partikulaari. (Laclau 2005, s. 70)

Hegemonia viittaa myös olemassa oleviin poliittisiin diskursseihin, yhteisöjä yhdistäviin tai rikkoviin prosesseihin. Nämä prosessit ovat poliittisen artikuloinnin ja toiminnan synnyttämiä. Hegemonia käsitetään usein merkitysten kiinnittämiseksi yhden hegemonisen merkitsijän alle. Hegemoniset prosessit juurruttavat näitä merkityksiä. Hegemonian teoria muodostaa perustan Laclau'n diskurssiteorialle – se on sekä prosessi, että artikulaation kautta tuotettu merkityksiä luova käsitejärjestelmä. (Palonen 2008, s. 212–215). Hegemoninen suhde viittaa yhteyteen, jossa partikulaarista sisällöstä tulee poissaolevan täyteyden merkitsijä. Tyhjiä merkitsijöiden läsnäolo on ehto hegemonialle: luokka tai ryhmä nähdään hegemonisena kun se ei ole tiukasti suljettu vaan esittää itsensä laajempien tavoitteiden toteuttajana. (Laclau 1996, s.43)

Hegemonia ei tulkintani mukaan ole yksiselitteinen käsite, vaan pikemminkin monimerkityksellinen ilmiö, jonka ytimessä on ajatus yhteisöllisyyden luomisesta ja purkamisesta diskursiivisessa kentässä. Hegemonia on toisaalta tila, johon poliittiset tai mitkä tahansa yhtenäistä todellisuuskuvaa ajavat voimat pyrkivät, eli eräänlainen "jaettu tilannekuva" – pala yhteistä jaettua todellisuutta. Toisaalta hegemoniasta puhuttaessa puhutaan prosesseista joilla pyritään tähän asemaan. Hegemoniseksi voitoksi kutsutaan tilannetta, jossa tietyn, eli partikulaarin, ryhmän tavoitteet hyväksytään yleisesti yhteiskunnassa (Laclau 1996, s. 44–45).

Esimerkkinä hegemoniasta esitän ajatusleikin siitä, kuinka erilaiset sisällöt ovat mahdollisesti määritelleet "kulttuuripolitiikan" merkitsijää eri aikakausina. Kansallista identiteettiä korostavat sisällöt ovat mahdollisesti olleet hegemonisessa asemassa kun itsenäistymisen jälkeisen Suomen kulttuuripolitiikkaa on määritelty ja toteutettu. Vastaavasti esitän, että autonomisen ajan Suomessa kulttuuripoliittiset (ainakin julkilausutut) tavoitteet määrittyivät mitä luultavimmin enemmänkin "kansan sivistämisen" hegemoniassa. Analyysissäni esitän aineistossa tapahtuvan "vahvan strategisen muutosjohtajuuden" diskurssin (jonka avaan analyysiluvussa) hegemonisointia digitalisaation sisällön määrittäjänä hallituksen politiikassa.



## Diskurssi

Diskurssi käsitetään usein kieleen rajoittuvaksi, mutta IDA:n kontekstissa diskurssilla tarkoitetaan jotain paljon kattavampaa, joka ulottuu koko sosiaaliseen todellisuuteemme. Laclaulle diskurssi on objektiivisuuden muodostumisen ensisijainen maaperä, jossa elementtien väliset suhteet ovat perustavassa roolissa. Elementit eivät edellä olemassaolollaan suhteiden järjestelmää, vaan ne itsessään muodostuvat siinä (Laclau 2005, s.68).

Diskurssi on rakenteellinen totaliteetti, joka on syntynyt artikulaatiossa. Toisistaan eroavia positioita, jotka artikuloidaan diskurssissa, kutsutaan hetkiksi. Mitä tahansa diskurssiin kiinnittämätöntä eroa Laclau ja Mouffe kutsuvat *elementiksi*. Koska sosiaaliset rakenteet ovat aina kontingenteja, elementtien muutos hetkiksi ei ole koskaan täydellinen (Laclau & Mouffe 1985, s.105–114). Hetkiä merkityskokonaisuuksiksi, eli yhtäläisyyden ketjuiksi, jäsentävät diskurssin *kiinnekohdat*, jotka ovat diskurssin etuoikeutettuja merkitysijöitä tai vertailukohteita. (Howarth & Stavrakakis 2000, s.7–9). Kiinnekohdan määritelmää avaan tarkemmin jäljempänä. Diskursiivisella, tai diskursiivisuuden kentällä, viitataan ylitsevuotavaan merkitysten tulvaan, joka johtuu merkitysten osittaisesta kiinnittymisestä diskursseissa (Torfing 1999, s.300).

Jacob Torfing määrittelee diskurssin seuraavasti: "Diskurssi on merkitysten ketjujen suhteiden kokonaisuus, jotka yhdessä muodostavat enemmän tai vähemmän koherentin viitekehyksen sille, mitä voidaan sanoa tai tehdä. Diskurssin käsite leikkaa ajattelun ja todellisuuden erottelun läpi ja se sisältää sekä semanttisia, että pragmaattisia aspektoja. Se ei pelkästään määritä sosiaalisen kielellistä osaa, vaan on pikemminkin sen kokonaan kattava " (Torfing, 1999. s.300).

Palosen (2008 s.215) mukaan diskurssi on "joukko osasia (esimerkiksi käsitteitä), jotka ovat liittyneet yhteen ja joilla on raja. Diskurssia voidaan siis tuottaa sisällön ja sen rajojen kautta, ilman rajoja mikä tahansa totaliteetti tai ykseys haihtuu. Kaikki

diskurssin osaset ovat kontingenteja. Ne ovat olemassa vain tuottamisen kautta. Ei ole mitään ennalta annettua sisältöä, eivätkä sisällöt pysy muuttumattomina. Samoin eri osasten merkitykset muuttuvat tuottamisen ja uusien osasten ketjuttamisen kautta. Osasten keskinäinen suhde - eli se, että juuri ne kuuluvat yhteen - vaikuttaa niihin itseensä: ryhmänä ja ryhmässä ne artikuloidaan eli tuotetaan toistensa kautta. Muutokset diskurssin käsitteissä ja niiden merkityksissä siis vaikuttavat muihin diskurssin käsitteisiin ja niiden merkityksiin".

Diskurssin taustalla on tiettyjä oletuksia ja päätöksiä. Niin fyysiset kuin kulttuuriset objektit ymmärretään diskurssin kautta ja ne saavat merkityksensä diskursseissa. Vaikka ne ovatkin olemassa itsenäisesti ilman mitään tiettyä diskurssia, ovat ne diskursiivisesti konstruoituja, sillä diskursiivisien artikulaatioiden kautta ne saavat merkityksen ja tarkoituksen. On huomattava ettei diskurssin tutkiminen ole pelkästään merkitysrakenteiden esittelyä vaan kyse on ontologisesta kategoriasta, joka pyrkii tavoittamaan jotain objektiivisuudesta ja sosiaalisista suhteista. Diskurssit ovat elementtien, tai osasten, suhteellisia kokonaisuuksia, jotka muodostuvat toimijoista, sanoista ja teoista. Jokaisen osasen merkitys muodostuu suhteestaan toisiin osasiin. Kaikki ei ole kieltä, mutta kielen suhteellinen ja eroihin perustuva rakenne pätee kaikkiin merkittyihin ja merkityksellisiin rakenteisiin. Diskursiiviset rakennelmat ovat radikaalisti kontingenteja ja rakenteellisesti päättämättömiä. (Glynos ym. 2009, s. 7–13). Jokainen diskurssi perustuu yritykseen hallita diskursiivista kenttää, pysäyttää erojen virta ja luoda keskus (Laclau ja Mouffe 1985, s. 112).

Merkitykset syntyvät diskurssiteoreettisessa ajattelussa näin ollen negaation kautta. Varsinaisia itseisarvoisia positiivisia merkityksiä osasilla ei ole. Tämän voi nähdä vastakohtana essentialismille, jonka mukaan asioilla itsessään on sisäinen ennalta määritelty olemuksensa (essentialismin määritelmä: Buchanan 2010, s. 154). Diskurssiteoriaa voidaan siis kutsua antiessentialistiseksi. Tämä lähestymistapa muistuttaa aiemmin mainitsemaani Derridan *différance*'n ajatusta.

## Yhtäläisyyden ketjut

Torfinin mukaan (s.301) yhtäläisyyden logiikka muodostaa yhtäläisyyksien ketjuja elementtien välillä, joiden nähdään ilmaisevan tiettyä samankaltaisuutta. Esimerkiksi Torfing esittää väitteen, jonka mukaan vallitseva heteroseksuaalinen diskurssi esittää *homojen* ja *lesbojen* ilmaisevan samankaltaista poikkeavaa seksuaalisuutta, joka horjuttaa ydinperhettä (Torfing 1999). Samankaltaisuus perustuu elementtien yhteiseen eroavaisuuteen jostain ulkopuolisesta. Diskursiivinen rakennelma voi ilmaista itsensä ainoastaan rajojensa kautta muodostamalla yhtäläisyyksien ketjun. (Laclau ja Mouffe 1985, s, 127, 143–144)

Esimerkiksi yhtäläisyyksien ketjujen dynamiikasta ehdotan 1990-luvun integraatiomyönteistä ilmapiiriä Euroopassa, jolloin Euroopan Unioni kokosi yhteen erilaisia jäsenmaita poliittisine vaateineen, joiden ristiriitaisuudet osin peittyivät oletetun kulttuurisen ja historiallisen eurooppalaisuuden yhtäläisyyden ketjun määrittellessä hegemonista diskurssia. Taloustilanteen heikentyminen on kuitenkin hajottanut tätä yhtäläisyyden ketjua ja eroavaisuuksia artikuloidaan aiempaa painokkaammin läpi mantereen. Tutkimukseni analyysiluvussa esitän, että hallituksen politiikassa yhtäläisyyden ketjua rakennetaan esimerkiksi digitalisaation ja managerialismiin liitettyjen elementtien välillä. Yhtäläisyyden ketjujen rakentamiseen viittaa tutkimuksessani mainitessani ”ketjuttamisen” tai ”rinnastamisen”, niiden tarkoittaessa yhtenäisyyden rakentamista samankaltaisuuden artikuloinnin kautta.

## Dislokaatio

Dislokaatio, eli paikaltaansiirtymä, on tilanne, jossa diskursiivinen merkityksen rakentaminen on kokenut kriisin ja näin on syntynyt tila poliittiselle kamppailulle hegemoniasta. Diskurssin järkkäytyminen syntyy tapahtumista joita se ei pysty kesyttämään: esimerkkinä toimii stagflaatiota mahdottomana pitäneen klassisen Keynesiläisen taloustieteen kriisi 1970-luvulla (Torfing 1999, s. 301). Kamppailu jatkuu kunnes uusi diskursiivinen muoto on saavuttanut dominoivan aseman

poliittisessa prosessissa. Tämä kamppailu käydään lähinnä kelluvista merkitsijöistä. (Hansen & Sörensen 2005, s. 96; Torfing, 1999, s. 301)

Yhtenä esimerkkinä mahdollisesta dislokaatiosta tämän hetkessä suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa mainitsen "suomalaisuuden" käsitteen. "Minun Suomeni on kansainvälinen" -iskulauseet ja kansalaisyhteiskunnan liikehdintä, esimerkiksi pakolaiskriisin aiheuttamat mielen- ja vastamielenosoitukset, kertovat omalta osaltaan tapahtuneesta paikaltaansiirtymästä. Suomalaisuudesta ja siitä kenellä on oikeus olla suomalainen, käydään aktiivista ja näkyvää julkista kamppailua.

### Kiinnekohta

Kiinnekohta (nodal point, point de capiton) on etuoikeutettu merkki, jonka ympärille muut merkit artikulaatiossa ovat ryhmittyneet ja niiden merkitys on määrätty suhteessa kiinnekohtaan. (Laclau ja Mouffe 1985, s. 112). Kiinnkohdat antavat diskurssille muotoa, mutta ovat itsessään muutosalttiita ja ne täytyy jatkuvasti artikuloida. (Palonen 2008, s. 215–216). Ne ovat tyhjiä merkitsijöitä, jotka pystyvät kiinnittämään kelluvien merkitsijöiden sisällön artikuloimalla ne yhtäläisyyden ketjussa (Torfing 1999, s. 303).

Esimerkkinä kiinnekohdasta esitän "taloudellisen tuottavuuden" liiketaloudellisessa diskurssissa. Diskurssissa merkitsijät, kuten "luovuus" tai "ahkeruus" saavat merkityksensä merkitysten ketjussa jota "taloudellinen tuottavuus" sitoo. Liiketaloudellisen diskurssin kanssa kilpailevassa diskurssissa merkitsijät artikuloidaan suhteessa niiden kiinnekohtiin. Esimerkiksi jalkapalloilun tai taiteilijuuden diskurssissa luovuus saa todennäköisesti erilaisia merkityssisältöjä. Tutkimukseni kannalta merkittäviksi kiinnekohdiksi analyysiluvussa nostan esimerkiksi johtajuuden ja hallinnon keventämisen kiinnekohdat, jotka rakentavat keskeisesti aineistossa digitalisaatiota määrittävää vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssia.

### Tyhjä merkitsijä

Tyhjä merkitsijä on merkitsijä ilman varsinaista merkittyä. Sen merkitys on tyhjentynyt prosessissa, jossa se on alkanut edustamaan yhä laajempaa joukkoa merkityksiä. Torfing käyttää "demokratiaa" esimerkkinä tyhjästä merkitsijästä – siihen on yhdistetty niin paljon merkityksiä, että se tarkoittaa kaikkea ja samaan aikaan ei mitään. Merkitsijöihin jää kuitenkin jonkinlainen derridalainen jäänne (trace) niiden alkuperäisestä merkityksestä. (Torfing 1999, s.301; Palonen 2008, s. 216)

Partikulaarin ottaessa hegemonisessa prosessissa universaalin roolin se pysyy sekä partikulaarina, että ottaa kannettavakseen universaalin merkityksen. Tällöin se edustaa mittaamatonta totaliteettia. Koska totaliteetti on mahdoton, hegemonisesta identiteetistä tulee näin osittain tyhjentynyt merkitysjärjestelmä. (Laclau 2005, s.70–71). Tulkintani mukaan Laclau viittaa tällä yhden poliittisen tulkinnan riittämättömyyteen kestää universaalin edustamisen painetta sellaisenaan saavuttaessaan hegemonisen aseman.

"Kansakunnat" ja kansalliset identiteetit ovat hyviä esimerkkejä tyhjästä merkitsijästä. Niihin liitetään tilanteen mukaan mitä erilaisempia merkityksiä. Kansakunnan oletetaan edustavan koko yhteiskuntajärjestelmän ja ristiriitaisten kulttuurien lukematonta kirjoa ja silti käsite toimii yhtenäisyyttä luovana merkitsijänä – merkityksenä, jonka toiminta perustuu sen omaan mahdottomuuteensa. Analyysiluvussa esitän digitalisaation toimivan tyhjänä merkitsijänä hallituksen politiikassa, sillä siihen liitetään runsaasti erilaisia, osin ristiriitaisia, merkityksiä, jotka horjuttavat sille annettuja partikulaareja merkityksiä.

### Kelluva merkitsijä

Kelluva merkitsijä on merkitsijä, jonka merkityksestä käydään diskurssien välistä kamppailua. Kilpailevat ryhmittymät antavat merkitsijälle omat kilpailevat merkityksensä ja näin merkittyjen joukko kasvaa – merkitsijälle on omat merkityksensä kussakin diskurssissa. (Torfing 1999, s.301; Palonen 2008, s. 216–217).

Palosen mukaan sama elementti voi toimia niin tyhjänä kuin kelluvana merkitsijänä, riippuen siitä mitä pyritään selittämään (Palonen 2014).

Esimerkiksi kelluvasta merkitsijästä esitän jo aiemmin mainitsemaani eri diskurssien ja ryhmittymien välistä kilpailua "suomalaisuuden" merkityksestä. Myös digitalisaatio voidaan nähdä aineistossa kelluvana merkitsijänä, josta käydään kamppailua löytämieni vahvan strategisen muutosjohtajuuden ja kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssien välillä, jotka avaavat myöhemmin analyysiluvussa.

### Diskurssin reuna ja raja

Diskurssin reuna (limit) viittaa siihen, että kuten kaikilla yhtenäisillä systeemeillä, myös sillä täytyy olla rajansa (frontier). Diskurssi on olemassa, jos voidaan olettaa, että sen ulkopuolella on jotain, joka ei ole diskurssin osan. Diskurssin raja yhdistää osat ilman varsinaista yhteistä sisältöä. Raja syntyy silloin, kun mukaan kuulumaton nimetään. Palonen huomauttaa, että yhteisen diskurssin rakentaminen ei vaadi keskittymistä toiseuden artikulointiin ja siihen mitä on rajojen tuolla puolen, vaan se voidaan tehdä korostamalla esimerkiksi yhteisiä arvoja. Tällöin kuitenkin oletetaan sanattomasti, että on olemassa heitä, joille nämä arvot eivät kuulu. Hän lisää, että siinä missä toiseuden kautta rakennettu diskurssi voi jäädä sisällöltään epämääräiseksi, sisällön avulla rakennetun diskurssin rajat voivat olla epämääräiset: me-ryhmittymän ja diskurssin tuottamisessa onkin yleensä kyse sekä samanaikaisesti rajaa, että sisältöä luovista prosesseista, vaikka ne olisivat ristiriitaisia keskenään. Palosen mukaan populismille on olennaista yhteisen nimittäjän tai rajan merkityksen tyhjiys, mikä mahdollistaa mahdollisimman monen ryhmittymän yhdistämisen samaan rintamaan. (Palonen 2008, s. 217–218). Diskursiivinen rakennelma voi ilmaista itsensä ainoastaan rajojen kautta muodostamalla yhtäläisyyksien ketjun, mikä määrittää sen reunoja (Laclau ja Mouffe 1985, s. 143–144).

Yhtäläisyyksien logiikka tuottaa yhtäläisyyttä rinnastamalla diskurssin elementtejä toisiinsa, perustuen niiden negatiiviseen suhteeseen johonkin diskurssiin. Tällöin muodostuu poliittisia jakolinjoja. Erojen logiikka pyrkii päinvastaiseen purkamalla

olemassa olevia yhtäläisyyden ketjuja ja sisällyttämään niistä irrotetut elementit osaksi laajenevaa diskurssia. Tämä johtaa vastakkainasettelun heikentymiseen. Yhtäläisyyksien ja erojen logiikat eivät sulje toisiaan pois. (Howarth & Stavrakakis 2000, s. 11–12)

Palosta tulkiten muotoilen, että diskurssin olemassaolo syntyy negaation kautta siitä, että on olemassa jotain mikä ei kuulu siihen. Näin ollen rajojen vetäminen diskurssiin kuulumattoman suhteen taas mahdollistaa politiikanteon. Esimerkiksi keskustelussa suomalaisuudesta, suomalaisuuden nimeäminen vaikkapa ei-islamilaiseksi kulttuuriksi synnyttää poliittisen jännitteen kilpailevien diskurssien kanssa ja yhdistää monenkirjavia käsityksiä suomalaisuudesta perustuen ei-islamilaisuuteen. Raja voi näin rakentaa yhteisöllisyyttä tyhjän nimittäjän kaltaisesti. Diskurssiteorian antiessentialistisen lähestymistavan mukaan identiteetit ja yhtenäisyyden konstruktiot muodostuvat sulkemalla ulos sen, mikä ei kuulu joukkoon, nimettiin sitä tai ei. Tutkielmassani selkein rajanvedon prosessi on aineistosta hahmottuva rajanveto ”uuden” ja ”vanhan” julkishallinnon kulttuurin välillä, jota tarkastelen osana analyysiäni.

### Myytti ja imaginaari

Myytit ovat merkityksiä ylläpitäviä rakenteita. Myytti on periaatteellinen tapa lukea annettua tilannetta ja siihen sekä sen oletettuun sisältöön viitataan yhteisöllisyyttä ja yhteisiä puheen lähtökohtia luodessa. Selkeyden kannalta on huomionarvoista mainita, että myytillä ei viitata valheellisuuteen. (Palonen 2008, s. 217; Torfing 1999, s. 303). Myytti muuttuu imaginaariksi kun se juurtuu määrääväksi osaksi diskursiivista horisonttia, jossa merkityksiä luodaan (Palonen 2008, s. 217).

Esimerkkinä myytistä mainitsen 90-luvulla vallinneen EU:n integraatiouskon. Monenlaiset sisällöt yhdistettiin ”EU:n” käsitteen alle: se yhdisti Suomea länteen ja rakensi kylmän sodan jälkeistä suomalaisuuden identiteettiä. Tästä huolimatta EU-vastaisuuden säilyminen suomalaisessa poliittisessa keskustelussa piti huolen siitä, ettei siitä tullut koko diskursiivista horisonttia määrittävää tekijää. Palonen (2014)

esittää ajatuksen Suomesta hyvinvointiyhteiskuntana olleen imaginaari ja pohtii onko se palannut myytin asemaan nykypäivänä. Talouskasvun välttämättömyys voitaneen esittää niin paljon poliittista kenttää määritteleväksi myytiksi, että se on imaginaari, eräänlainen "pyhä lehmä". Analyysissäni hahmotan aineistosta tuottavuusloikan myytin ja ICT-Suomen imaginaariksi nimeämäni kertomuksen, jotka molemmat rakentavat digitalisaation merkitystä hallituksen politiikassa ja luovat yhtenäisyyttä.

### 3.5 Yhteenvedoa metodologisista valinnoista

Tutkimuksessani metodologinen viitekehys nousee keskeiseen asemaan. Siinä missä taustateoriat toimivat lähinnä diskursiivisina hahmottamisen apuvälineinä, muodostaa metodologinen lähestymistapani tutkimuksen ontologisen perustan ja on myös erottamattomasti kietoutunut tutkimusetiikkaani.

Tavoitteenani on hahmottaa aineistosta *poliittinen* ulottuvuus, tutkimalla tapaa miten erilaisia käsitteitä ja ilmiöitä liitetään toisiinsa hallituksen ja hallituksen edustajien puheenvuoroissa. En siis analyysissäni esitä erilaisten ratkaisujen "virheellisyyttä" tai "oikeellisuutta", vaan pyrin ideologia- ja diskurssianalyysin käsitteiden avulla selvittämään, miten poliittista todellisuutta rakennetaan. Taustateoriat auttavat hahmottamaan tämän poliittisen todellisuuden rakentumista historiallisena ilmiönä ja antavat mahdollisuuden nostaa johtopäätöksissä esiin käytännön kysymyksiä ja huomioita, jotka analyysin perusteella vaikuttavat perustelluilta.

### 3.6 Tutkimusasetelma

Kevään 2015 eduskuntavaaleissa valtaan noussut Keskustan, Perussuomalaisten ja Kokoomuksen hallitus nosti strategisessa hallitusohjelmassaan "digitalisaation" keskeiseksi, koko hallitusohjelman leikkaavaksi teemaksi. Erityisesti digitalisaatiota käsitellään *Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeiden* yhteydessä. Näihin kuuluvat *Kärkihanke 1: Digitalisoidaan julkiset palvelut*, *Kärkihanke 2: Rakennetaan*



*digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö, Kärkihanke 3: Sujuvoitetaan säädöksiä, Kärkihanke 4: Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri, Kärkihanke 5: Parannetaan johtamista ja toimeenpanoa. (Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 2015).*

Digitalisaatioon liitetyt tietotekniikkaan pohjautuvat tai sitä sivuavat hallinnon kehittämisen periaatteet ja ohjelmat eivät ole mitään uutta valtionhallinnossa. Esimerkiksi Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (2011) sähköisten palvelujen kansalaislähtöinen kehittäminen ja digitaalisten tietoaineistojen jakaminen olivat esiin nostettuja teemoja. Varsinaisia poliittisia dokumentteja laajemmin digitalisaatiota on pohdittu ministeriövetoisissa hankkeissa, kuten esimerkiksi valtionvarainministeriön Sähköisen asioinnin ja Demokratian hankkeessa (SADe).

Digitalisaatio itsessään ei ole yksiselitteinen termi, mutta se liitetään yleensä informaatioteknologian hyödyntämiseen palveluiden ja prosessien tuotannossa ja läpiviennissä. Hallituksen eräs määritelmä digitalisaatiolle on seuraava: *Digitalisaatio on toimintatapojen uudistamista ja sisäisten prosessien digitalisointia, ei vain palveluiden sähköistämistä. (Digitalisaatiolla tuottavuusloikka, avoin kirje. Pääministeri Juha Sipilä ja kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen).*

Tutkimuksessani pyrin selvittämään mihin *digitalisaatio* hallituksen politiikassa liitetään, mitä merkityksiä sille annetaan ja miten näitä merkityksiä luodaan, ollen avoin myös muille huomionarvoisille tutkimustuloksille. Tutkin siis paitsi digitalisaation politiikkaa, myös digitalisaatiota politiikanteon välineenä.

## 3.7 Aineisto

Tutkimukseni kohteena on hallituksen politiikka, niin kuin se valituissa aineistolähteissä ilmenee. Tämä tarkoittaa aineiston rajaamista poliittisen valmistelun tuotoksena syntyneisiin dokumentteihin ja ministerien puheenvuoroihin. Analyysini ei siis kosketa virkamiesvalmistelun tuloksena syntyneitä dokumentteja.

Aineistoni koostuu hallitusohjelmasta (*Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*), *Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeiden* taustamateriaalista ja niihin liittyvän tiedotustilaisuuden videotallenteesta sekä pääministeri Juha Sipilän puheista. Tiedotustilaisuudessa kuultiin liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin sekä kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen puheenvuorot, jotka litteroin analyysiä varten. Pääministeri Sipilän puheet olivat valmiiksi tekstimuodossa julkaistuja ja löydettävissä hänen kotisivuiltaan. Hallitusohjelma on löydettävissä valtioneuvoston internetsivuilla ja kärkihankkeita koskeva materiaali on julkaistu valtionvarainministeriön sivuilla, joka vastaa myös julkishallinnon kehittämisestä. Aineistossa viitataan digitalisaatiolla, paitsi julkishallinnon digitalisaatioon, myös laajempaan yhteiskunnan digitalisaatioon ja tämän mahdollistamiseen (esimerkiksi kärkihankkeet ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” ja ”Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö”).

Tutkimusaineisto on tuotettu hallituskauden alussa, mikä korostaa sen luonnetta hallituksen poliittisten päämäärien ilmaisuna, ennen hankkeiden varsinaista jalkauttamista ministeriöissä ja virastoissa ja näin altistumista virkamiesvalmistelulle. Tästä on seurauksena, että tutkimuksen ulkopuolelle jää se, miten nämä poliittiset päämäärät konkretisoituvat virkamiesvalmistelun prosessissa, jossa diskursiivinen horisontti laajenee ja digitalisaatiota määrittävät useammat äänet. Tämä rajallisuus kuitenkin mahdollistaa nimenomaisesti perinteisessä mielessä poliittisen ulottuvuuden tarkastelun ja helpottaa diskurssien hahmottamista. On kuitenkin huomioitava, että hallituksen julkilausumat hallituskauden alussa pyrkivät oletettavasti yhtenäisyyden esilletuontiin, mikä ei ole omiaan laajan diskurssien kirjon löytämiseen. Toisaalta tämä mahdollistaa selkeämmin sen hahmottamisen, millaista käsitystä digitalisaatiosta hallitus pyrkii hegemonisoimaan. Tämä korostuu siinä, että eri lähteissä käsitteet rinnastuivat tunnistettavalla tavalla ja ilmenneet ristiriidat olivat koko aineiston leikkaavia eivätkä lähdemateriaaleja erottavia. Aineiston valikointia helpotti mahdollisen aineiston rajattu määrä – pyrin sisällyttämään analyysiini kaiken hallituksen tuottaman, edellä mainitut ehdot poliittisesta valmistelusta täyttävän, materiaalin, jolla voi katsoa olevan merkittävän roolin digitalisaation politiikan linjojen vetämisessä. Tämä on tapahtunut lähinnä edellä mainituissa dokumenteissa ja

puheissa, esimerkiksi aiheeseen erilaista sisältöä tuovaa haastatteluaineistoa en kohdannut.

### 3.8 Analyysin toteuttaminen

Perehtyessäni aineistoon, pyrin hahmottamaan sitä dekonstruktion eetoksella diskurssiteorian perspektiivistä, tehden samalla merkintöjä marginaaleihin. Kävin kaikkia lähteitä vuorollaan läpi useaan kertaan, pyrkien hahmottamaan rakenteiden sekä käsitteiden rinnastumista ja toistumista. Aineisto oli läsnä ja uudelleenluennan alla tutkimuksen alusta loppuun saakka ja se myös laajeni tutkimusprosessin aikana pääministerin puheiden osalta. Taustateoriat toimivat myöhemmillä lukukerroilla selvemmin luennan tukena, kun yhteneväisyys aineiston piirteisiin kävi ilmeiseksi. Hahmotettuani aineistosta diskursiivisia rakenteita, kokosin yhteen niitä kuvastavia lainauksia, joista osaa käytän esimerkkeinä analyysini yhteydessä.

Aineistoa olen *lukenut dekonstruktiiivisesti*, tunnistaakseni siitä rakenteita, jotka muodostavat analyysissäni käsittelemäni diskursiivisen kentän. Jacob Torfing määrittelee dekonstruktion seuraavasti: "Objektin olemuksen määrittely epäonnistuu aina, koska on olemassa epäselvyyksiä ja ratkaisemattomuuksia, jotka vastustavat lopullista merkityksen kiinnittämistä. Tämä tarjoaa lähtökohdan dekonstruktiolle, joka on essentialististen identiteettien, eli tällaisten määritelmien, horjuttamista." (Torfing 1999. s.300). Rodolphe Gasché'n mukaan dekonstruktiota voidaan sanoa filosofisen perustan hahmottamisen *metodologiseksi periaatteeksi*. Se kuvaa "totuuden" sisäistä ja spontaania liikettä. Dekonstruktio on erottamattomasti filosofinen operaatio, mutta ei tarkassa merkityksessään metodologinen, koska se tapahtuu "metodologisen" ulkopuolelta käsin ja on näin ollen myös "metodologisen" dekonstruktiota. Vaikka dekonstruktio ei ole metodi, se ei ole epämetodi ja kutsu vapaaseen leikkiin. Se on prosessi jonka kaikki liikkeet kietoutuvat yhteen koherentiksi teoreettiseksi kokonaisuudeksi. Sen takia sitä ei voi luonnehtia sen yksittäisten hetkien kautta. Dekonstruktio pyrkii selittämään ristiriitoja perustamalla ne infrastruktuureihin, rakenteisiin, joita se löytää näiden ristiriitojen järjestelmää

tutkimalla. Dekonstruktio selvittää eroja, jotka murtavat filosofian diskurssia ja siten mitä tahansa diskurssia joka on siitä riippuvainen. Dekonstruktio tulee tapahtua tutkitun tekstin sisällä. Koska dekonstruktio on infrastruktuurien tuottamista, jotka pystyvät perustelemaan ristiriidat ja epäyhtenäisyydet, on se näin ollen *myönteinen eikä nihilistinen operaatio*. (Gasché 1986, s. 121–176). Myös Derrida korostaa, ettei dekonstruktio ole negatiivinen ja tuhoava prosessi, vaan kokonaisuuksien rekonstruoimista niiden rakenteen ymmärtämiseksi (Derrida 1992).

Dekonstruktiivisessa luennassa lukemisen kohdetta ei nähdä yksiselitteisenä tekijänsä kirjoittamana selkeänä viestinä, vaan sen nähdään olevan täynnä konflikteja tietyssä kulttuurissa ja maailmankuvassa. Näin dekonstruktiivinen lukutapa pyrkii tuomaan esiin näkökulmia, jotka jäävät huomiotta "perinteisessä" luennassa. Dekonstruktiossa etsitään kätkeytyjä merkityksiä teksteistä. Niin diskurssianalyysi kuin dekonstruktio ovat kriittisen ajattelun soveltamista maailman tulkintojen ja uskomusjärjestelmien paljastamiseksi, eikä niille ole mitään spesifejä ohjeita seurattavaksi. Dekonstruktiivisen luennan tulokset eivät ole niinkään valmiita määritelmiä, vaan lukemisen vaatiman ajatteluprosessin kuvauksia. (Niikko 2010, s. 86–103)

Diskurssien hahmottamisen aloitin tunnistamalla aineistosta kiinnekohtia eli etuoikeutettuja, merkityksiä osittain merkitysten ketjuihin kiinnittäviä, diskursiivisia pisteitä, joiden ympärille aineistotekstien merkityksenannot ryhmittyvät. Kiinnekohdat muodostavat ja ylläpitävät diskurssin identiteettiä muodostamalla merkitysten solmukohtia. Kiinnekohdat ovat merkitsijöinä tietyllä tavalla tyhjentyneitä, sillä ne eivät viittaa tiettyyn merkittyyneen. Tämä tyhjeneminen mahdollistaa niiden roolin diskurssin rakenteen yhdistäjinä ja perustana. (Torfing 1999, s. 98-99). Kiinnekohtien löytämiseksi etsin aineistosta kohtia, lauseita ja oletuksia, joissa toistuivat samat aiheet tai tulokulmat. Näistä keräsin tarkempaa analyysiä varten digitalisaatiota määrittävät ja siihen yhdistetyt kohdat. Kiinnekohdiksi tulkitsin aineistossa käsitteet, jotka esitetään itseoikeutettuina, välttämättömyyksinä tai ensisijaisina suhteessa muihin käsitteisiin. Toisiinsa liitettyjen ja yhdessä argumentoitujen kiinnekohtien perusteella aloin hahmottaa aineiston diskursiivista rakennetta. Kiinnekohtien avulla muodostin diskurssit, jotka

ovat merkitysten ketjujen suhteiden kokonaisuus, jotka yhdessä muodostavat viitekehyksen sille, mitä voidaan sanoa tai tehdä (Torfing 1999, s. 300).

Löysin aineistosta käsitteitä, jotka läpi aineiston toistuvat selkeinä kiinnekohtina. Nämä käsitteet muodostavat seuraavassa kappaleessa esittelemäni *vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin* rakenteen, jonka esitän olevan linjassa taustateorian toimivan New Public Managementin diskurssin kanssa. Aineistossa esiintyy myös käsitteitä, jotka välillä nousevat etuoikeutettuun asemaan, täyttäen kiinnekohdan tunnusmerkit, mutta strategisen muutosjohtajuuden diskurssin kiinnekohtien yhteydessä artikuloituna menettävät asemansa kiinnekohtina. Näin ne muodostuvat *hetkiksi*, jotka artikuloidaan merkityskokonaisuudeksi, eli yhtäläisyyden ketjuksi, vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa, ryhmittyen sen kiinnekohtien ympärille (hetket diskurssissa kts. Howarth & Stavrakakis 2000, s. 7–8; Laclau & Mouffe 1985, s. 105). Kun nämä käsitteet, *kansalaislähtöisyys* ja *kokeilukulttuuri* esitetään erillään vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin kiinnekohdista, ne toimivat *kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssin* kiinnekohtina, jonka esitän olevan yhteensopiva Digital Era Governancen ajatusten kanssa.

Digitalisaation merkityksiä aineistossa tutkin paitsi tarkastelemalla digitalisaatiota hetkinä edellä mainituissa diskursseissa, myös hyödyntämällä diskurssiteorian analyttisiä käsitteitä, kuten *tyhjä merkitsijä*, *kelluva merkitsijä*, *fantasia* ja *imaginaari*. Olen pyrkinyt tunnistamaan edellä mainittuja käsitteitä aineistosta vertaamalla niiden määritelmiä aineistosta hahmottamiini rakenteisiin. Analyysin taustalla vaikuttavat sosiaaliset, poliittiset ja fantasmaattiset logiikat. Ne pyrkivät tavoittamaan käytänteitä luovat aikomukset, säännöt ja ontologiset oletukset (Glynos ja Howarth 2007, s. 1-17, 133-164; Glynos ym. 2009, s. 7–13). Sosiaaliset logiikat ovat läsnä erillisten diskurssien sisältöjen selvittämisessä, poliittiset näiden välisen kamppailun selittämisessä ja fantasmaattiset tulkitessani esimerkiksi tunnistamaani hallinnon uudistamisen fantasiaa. Analyysikappaleessa pyrin vastaamaan kysymyksiin: mitä merkityksiä digitalisaatioon aineistossa liitetään ja miten kyseiset merkitykset muodostuvat?

## 4. Digitalisaatiolle annetut sisällöt aineistossa

Tässä kappaleessa esitän millaisia merkityksiä digitalisaatioon liitetään tutkimusaineistossa ja miten sekä millaisessa merkitysten kentässä nämä merkitysten ketjut muodostuvat. Aineistosta olen tunnistanut edellisessä luvussa kuvatun tutkimusprosessin tuloksena kaksi toisistaan eroavaa digitalisaation sisältöä määrittävää diskurssia, jotka nimeän "vahvan strategisen muutosjohtajuuden" ja "kansalaislähtöisen palvelukehityksen" diskursseiksi. Ensinnä mainittu perustuu pitkälti New Public Managementin oletuksiin ja tavoitteisiin, siinä missä jälkimmäinen jakaa keskeiset sisältönsä Digital Era Governancen ajattelumaailman kanssa. Esittelen näitä yhteneväisyyksiä diskursseja koskevien alalukujen päätteeksi yhteenvedoissa. Hahmotan diskurssien rakennetta käymällä läpi niiden kiinnepohdat ja havainnollistamalla kiinnepohdienten toimintaa diskurssille muotoa antavina elementteinä aineistosta valittujen esimerkkien kautta. Esitän vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin dominoivan kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssia.

Tutkin digitalisaatiota aineistossa sekä tyhjänä että kelluvana merkitsijänä. Toimiessaan tyhjänä merkitsijänä se yhdistää diskursiivista kenttää. Tässä yhteydessä hahmotan myös aineistossa tapahtuvaa rajanvetoa "uuden" ja "vanhan" julkishallinnon kulttuurin välillä. Tarkastellessani digitalisaatiota kelluvana merkitsijänä hahmotan sen merkityksestä käytävää kamppailua edellä mainittujen kahden diskurssin välillä. Sama käsite voi toimia sekä tyhjänä, että kelluvana merkitsijänä riippuen siitä, mitä sen ominaisuutta pyritään kuvailemaan (Palonen 2014).

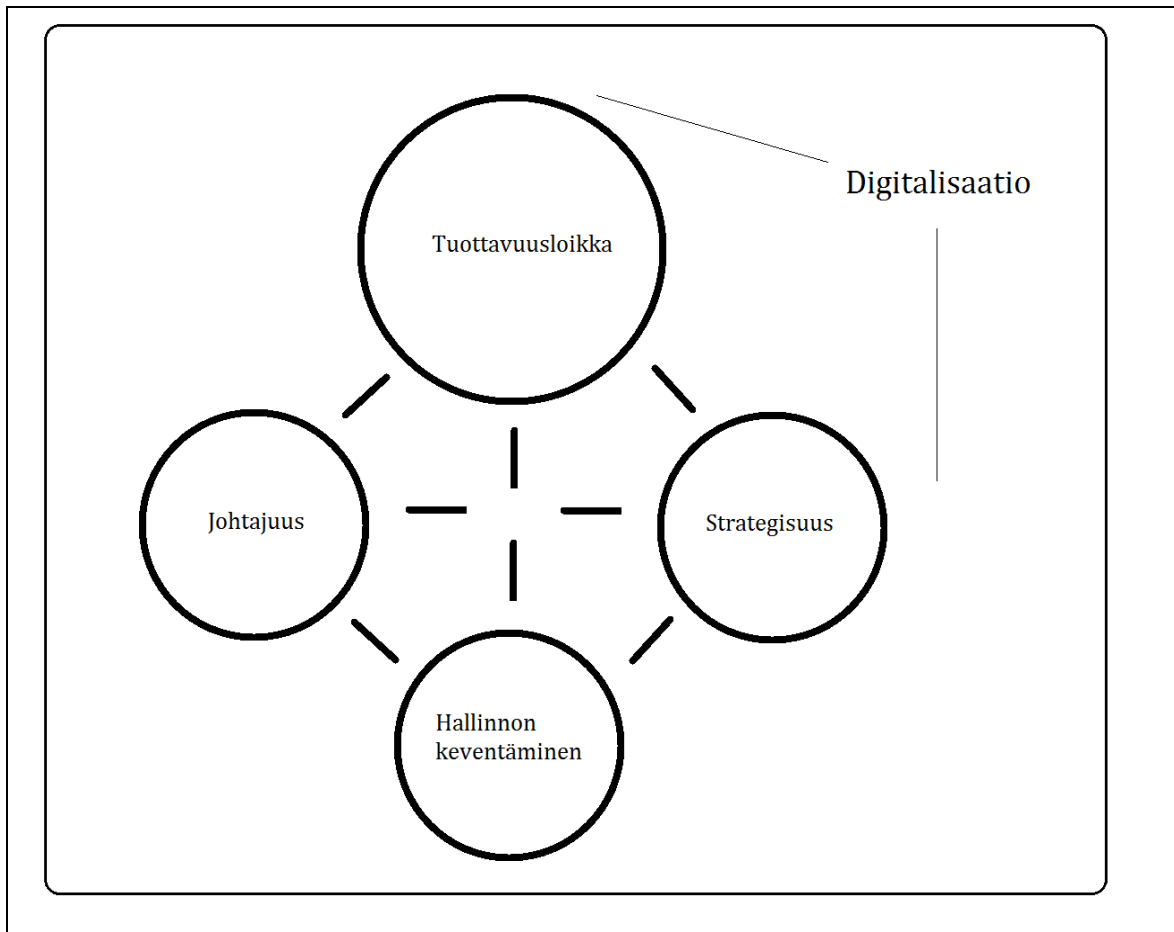
Fantasioilla käytänteet tai hallinnot saavat otteen subjekteista. Niillä pyritään peittämään yhteiskunnan radikaali kontingenssi rakentamalla täyttymyksen lupaava narratiivi, joka tyypillisesti edellyttää jonkin esteen voittamista. (Glynos & Howarth 2007, s. 145–147; Glynos ym. 2009, s. 7–13). Aineistossa määrääväksi fantasiaksi nousee *hallinnon uudistamisen fantasia*. Diskurssiteorian mukaan merkityksiä ylläpidetään myyttien avulla, joilla viitataan periaatteelliseen tapaan lukea annettua tilannetta. Juurtuessaan määrääväksi osaksi diskursiivista horisonttia myytti muuttuu

imaginaariksi, joka toimii pohjana kaikille yhteiskunnallisille pyrkimyksille. (Palonen 2008, s. 217; Torfing 1999, s. 303, 305). Esitän *ICT-Suomeksi* nimeämäni kertomuksen toimivan aineistossa keskeisenä digitalisaatiota määrittelevänä imaginaarina. Luvun lopuksi teen yhteenvedon tuloksistani.

## 4.1 Digitalisaatio vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa

Aineistosta hahmotin luvussa 3.8 kuvaamallani tavalla diskurssin, jonka kiinnekohtina eli etuoikeutettuina merkitsijöinä toimivat *strategisuus, johtajuus, hallinnon keventäminen* ja *tuottavuus(loikka)*. Diskurssissa korostuu muutoksen ja muutosjohtajuuden tarpeellisuuden artikulointi, sekä selkeän eron tekeminen vanhan ja lupaillun uuden hallintokulttuurin välillä. Strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa *sääntely* esitetään ensisijaisesti negatiivisena asiana ja korostetaan valtion roolia yksityisen sektorin toiminnan mahdollistajana aktiivisen toimijuuden sijaan. Vastakohtaisesti kilpailu sekä markkinat esitetään lähtökohtaisesti positiivisessa valossa, yhteiskunnan toiminnan turvaavina tekijöinä ja tavoitteeksi asetetun ”tuottavuusloikan” mahdollistajana. Digitalisaatiolle luodaan merkitystä hetkissä, joissa se artikuloidaan vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa. Kiinnekohdat jäsentävät hetkiä merkityskokonaisuuksiksi, yhtäläisyyden ketjuiksi (Howarth & Stavrakakis 2000, s. 8). Yhtäläisyyden ketjujen elementtien nähdään ilmaisevan tiettyä samankaltaisuutta (Torfing 1999, s. 301). Seuraavaksi käyn läpi diskurssin kiinnekohdat ja aineistosta nostettujen esimerkkien avulla hahmotan sitä merkitysten ketjua, johon ne digitalisaatiota liittävät. *Kuvio 1.* kuvaa vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssia sen kiinnekohtien avulla. Tuottavuusloikan keskeisyys on kuvattu kiinnekohdan suurempana pinta-alana. Digitalisaatio esiintyy kuviossa hetkenä, joka saa merkityksensä diskurssin kiinnekohtien jäsentämänä. Näitä ympäröi diskurssin reuna, joka kuvastaa oletusta siitä, että on olemassa jotain, joka ei ole diskurssin osanen: Tämä on diskurssin olemassaolon edellytys (Palonen 2008, s. 217–218).

Kuvio 1. Vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi



Strategisuuden kiinne kohta on keskeinen paitsi digitalisaatiolle, myös hallituksen poliittisille tavoitteille kokonaisuudessaan. Sen korostettu asema tulee ilmi jo hallitusohjelman nimeämisessä "hallituksen strategiseksi ohjelmaksi". Lisäksi digitalisaation mainitaan hallitusohjelmassa olevan erityisesti "hallituksen strategian läpileikkaava teema" (s. 26). Pääministeri Sipilä kutsuu hallitusohjelmaa "strategiseksi muutosohjelmaksi" (Pääministerin ilmoitus kärkihankkeista ja reformeista eduskunnassa 7.10.2015). Digitalisaatio artikuloidaan näin yhtäläisyyden ketjussa suhteessa strategisuuteen, mikä antaa sille toiminnallisen, instrumentaalisenkin roolin, sen sijaan, että digitalisaatio esimerkiksi esitettäisiin lähtökohtaisesti ulkopuolelta tulevana yhteiskunnallisena muutoksena, johon tulisi reagoida. Digitalisaatio esitetään siis strategisena mahdollisuutena ja strategian toteuttamisen työkaluna. Paitsi hallitusohjelmassa, "strategisuuden" keskeisyys on selkeästi



luettavissa pääministeri Juha Sipilän puheissa. Strategisuuden roolin painottamisesta kielii sen kaavamainen toistaminen, esimerkeistä käyvät seuraavat lähes identtiset muotoilut:

*"Strategista johtamista noudatetaan jo lähes kaikilla elämänaloilla, nyt oli korkea aika tuoda se myös politiikkaan." (Pääministeri Juha Sipilä, Eduskunnan tiedonantokeskustelu strategisesta hallitusohjelmasta 2.6.2015)*

*"Strategista johtamista noudatetaan jo lähes kaikilla elämänaloilla. Nyt se oli korkea aika tuoda politiikkaan." (Pääministeri Juha Sipilä, Pääministerin ilmoitus kärkihankkeista ja reformeista eduskunnassa 7.10.2015).*

Johtajuuden kiinnekohta artikuloidaan laajasti läpi aineiston. Digitalisaatio esitetään diskurssissa ennen kaikkea aktiivisesti johdettuna prosessina, joka nähdään keskeisenä keinona yleisen taloudellisen tehokkuuden tavoittelussa. Aineistossa korostetaan toisaalta myös digitaalisten palveluiden kehittämisen kansalaislähtöisyyttä, minkä voi nähdä ristiriitaisena argumentoinnin kanssa, jossa digitalisaatio on määrätietoista strategisesti ylhäältä johdettua toimintaa. Hallitusohjelman tavoitteissa koskien lukua "Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen" mainitaan esimerkiksi seuraavaa:

*"Suomen ketterää uudistumista tuetaan luottamukseen, vuorovaikutukseen ja kokeilujen hyödyntämiseen perustuvalla johtamiskulttuurilla."*

...

*"Määrätietoisella johtamismallilla on kehitetty käyttäjälähtöiset tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut."*  
(Hallitusohjelma: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen)

Johtaminen on diskurssissa avainasemassa hallituksen tavoitteiden saavuttamisen suhteen. Vaikka "johtamiskulttuuri" ei suoraviivaisesti viittaakaan tietäntyyppiseen johtamiseen, kertoo sekin osaltaan "johtamisen" merkityksellisyyden diskurssille. Esimerkiksi vaihtoehtoisesti muutoksen ajuriksi voisi tarjota teknologista kehitystä,

kulttuurista muutosta tai ehkä selvimpänä vaihtoehtona vertais- ja kansalaiskehityksen hyödyntämistä. *"Määrätietoinen johtamismalli"*, jolla pyritään *"tuottavuuden ja tuloksellisuuden nostamiseen"* on yhteensopiva managerialismin ja NPM:n kanssa. Johtaminen ja johtajuus uusinnetaan aineistossa lukuisissa eri konteksteissa ja *käyttäjälähtöisyys* esitetään alisteisena sekä managerialistisille keinoille että tavoitteille. Johtajuuden merkitys korostuu myös pääministeri Sipilän lausunnoissa keskeisenä teemana, kuten esimerkiksi:

*"Olen tullut politiikkaan tekemään ratkaisuja ja muuttamaan poliittista kulttuuria. Edessä on vaikeitakin päätöksiä, jotka edellyttävät uudenlaista johtajuutta, tuoreita toimintatapoja ja poikkeuksellista yhteistyötä. Suomi ei selviä ilman selvää johtamisotteen muuttamista." (Juha Sipilä, Puhe puoluevaltuustossa 25.4.2015).*

Myös hallituksen kärkihankkeita koskevia lausuntoja sävyttää johtajuuden ensisijaisuus. Liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin mukaan:

*"Kysymys ei ole vain siitä, että digitalisoimme prosesseja, vaan aidosti kevennämme niiden takana olevia tapahtumia. Normien purkuhanke on ennen kaikkea johtamisen hanke." (Ministeri Anne Berner, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne).*

Lainaus käy esimerkistä myös siitä kuinka digitalisaatio liitetään yhtäläisyyden ketjuun suhteessa toiseen diskurssin kiinnekohtaan, sääntelyn purkamiseen. Digitalisaatiossa ei ole "kysymys vain prosessien digitalisoinnista", vaan "taustalla olevien tapahtumien", eli toisin sanoen julkishallinnon, "keventämisestä". Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen lausunnossa digitalisaatio määritellään "uudistamisen johtamiseksi":

*"Nämä kaikki toimintatapojen muuttamiseen liittyvät kärkihankkeet, jotka ovat Annen ja minun hallussa liittyvät enemmän tai vähemmän hyvään johtamiseen ja hyvään toimeenpanoon.*

...

*Tämmönen Ilmarinen ja Koskela niminen herravaljakko oli julkistanut yritysjohdon käsikirjan, jossa määriteltiin digitalisaatiota ja sitä ei määritelty niinkään teknologiseksi muutoksi... muutokseksi, vaan nimenomaan uudistamisen johtamiseksi ja siitä hyvin pitkälle myös tässä julkisten palveluiden digitalisoinnissa kaiken kaikkiaan on kyse." (Ministeri Anu Vehviläinen, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne).*

Ministeri Vehviläinen määrittää näin digitalisoinnin reformijohtamiseksi. Kuten strategisuuden kiinnekehta, myös johtajuuden kiinnekehta sopii yhteen NPM:n julkisjohtamisen "uudistamisen" ja "parantamisen" ajatuksen kanssa. Managerialismia priorisoidaan suhteessa tekniseen kehitykseen korostamalla digitalisaatiota johtamisena ja vetämällä rajaa suhteessa siihen mitä se ei ensisijaisesti ole, eli "teknologiseen muutokseen". "Yritysjohdon käsikirjan" lainaaminen digitalisaation määrittelemiseksi kertoo kärkihankkeiden politiikan taustalla vaikuttavasta managerialistisesta diskurssista. Tiedotustilaisuuden taustamateriaalissa todetaankin "Parannetaan johtamista ja toimeenpanoa" – kärkihankkeen osalta:

*"Toteutetaan valtion johtamisen toimenpideohjelma. Hyödynnetään ulkopuolista johtamisosaamista. Toteutetaan johtamis- ja toimeenpanokonseptien kokeiluja." (Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden taustamateriaali).*

Diskurssissa johtamisen parantamisen ääneen lausumattomana lähtökohtana on ajatus julkishallinnon ulkopuolisen johtamisen "paremmuudesta". Hallinnon rooli esiintyy näin vahvemmin yksityisen sektorin toimintamallien omaksujana kuin omien johtamiskäytäntöjen luojana. Diskurssissa on paitsi "korkea aika tuoda strategisuus" julkishallintoon, niin myös yksityisen sektorin "osaaminen". Vehviläinen toistaa samaa ajatusta puheessaan:

*"Meillä on monia isoja reformeja, tällä hallituksella käsissä, monia vaikeita, monia ministereitä, monia hallinnonaloja koskettavia uudistuksia, niin näissä kysytään erityisen paljon johtajuutta. Tässä kohtaa me esitämme, että me laaditaan tässä lähiviikkojen aikana tällaisen johtamisen toimenpideohjelma, jossa käytetään myös yksityisen puolen asiantuntemusta." (Ministeri Anu Vehviläinen, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne)*

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi mainitaan myös "tietoon perustuvan johtamisen vahvistaminen". Tämä viestii ohjelman essentialistisesta luonteesta. Johtaminen perustuu "tietoon" politiikan sijaan. "Tieto" esitetään sellaisenaan ilman ristiriitoja, eikä esimerkiksi poliittisen prosessin aggregaationa:

*"Johtamista ja toimeenpanoa on rohkeasti uudistettu vahvistamalla tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntämällä kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja." (Hallitusohjelma: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen)*

Hallinnon keventämisen kiinnekohtaan viitataan aineistossa tiuhaan. Toisinaan siihen viitataan myös "turhasta sääntelystä" puhumisen kautta, toisinaan "ketterällä" hallinnolla sekä "prosessien sujuvoittamisella". Kevennetty hallinto artikuloidaan yhtäläisyyden ketjussa suhteessa kansalaisten ja yritysten mahdollisuuksien kasvuun ja markkinaehtoisen kilpailun lisäämiseen. Digitalisaation suhde hallinnon keventämiseen muodostetaan viittaamalla digitalisaatioon instrumentaalisenä keinona saavuttaa kevennetty hallinto. Toisaalta sääntelyn "sujuvoittaminen" nähdään myös edellytyksenä digitalisaatiolle. Hallinnon keventämisen esitetään mahdollistavan taloudellisen tehokkuuden kasvun:

*"Panostamme kärkihankkeisiin, koska muutos tarvitsee myös investointeja. Puramme merkittävästi normeja ja byrokratiaa saadaksemme pyörät taas pyörimään. Yhdessä nämä toimenpiteet nostavat meidät siitä alhosta, johon*

*olemme joutuneet.” (Pääministeri Juha Sipilä, Pääministerin puhe 16.9.2015 Yleisradiossa).*

Ajatus julkishallinnon roolista mahdollistajana liitetään hallinnon keventämiseen. Julkishallinto itsessään on diskurssissa rajoittava tekijä, jonka tulee vetäytyä tehdäkseen tilaa yksityisen sektorin toiminnalle, joka nähdään taloudellisen menestyksen ensisijaisena lähteenä. ”Ketteryys” rinnastetaan läpi aineiston ensisijaisesti kevyeen sääntelyyn, eikä esimerkiksi nopeaan reagointikykyyn. Esimerkiksi:

*”Talouden kehitys ei ole pelkästään politiikkojen päätettävissä. Hallitukset voivat parhaimmillaankin luoda vain edellytyksiä työnteolle ja yrittämiselle. Pahimmillaan julkisen vallan toimet voivat heikentää taloudellista toimeliaisuutta. Näin on valitettavasti meilläkin vuosien mittaan käynyt. Olemme menettäneet ketteryytemme liialliseksi kasvaneella sääntelyllä ja hallinnoinnilla. Yhteiskuntaa on rakennettava enemmän luottamuksen kuin sääntelyn ja valvonnan varaan.” (Pääministeri Juha Sipilä, Eduskunnan tiedonantokeskustelu strategisesta hallitusohjelmasta 2.6.2015).*

*”Kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista, tervettä kilpailua ja vapaaehtoistoimintaa on helpotettu merkittävästi turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla.” (Hallitusohjelma: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen)*

Asetelma toistuu useasti aineistossa. Markkinoiden esitetään paikkaavan tätä valtion vetäytymistä, julkishallinnon siirtyessä mahdollistamaan sen toimintaa. Tämä on ääneen lausumaton tavoite, mutta se on luettavissa esimerkiksi hallitusohjelmasta. Esimerkki ”Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen” luvusta sitoo myös julkishallinnon digitalisointiprojektin osaksi liiketoiminnan mahdollistamista:

*”Edesautetaan innovaatio- ja palvelualustojen syntyä sektoreilla, joilla julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta. Tällaisia*

*sektoreita ovat esimerkiksi liikenne palveluna, terveydenhuolto, oppiminen sekä teollinen internet. Lainsäädäntötoimin edistetään uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintakonseptien käyttöönottoa. Luodaan avoimella datalla ja tietovarantojen paremmalla hyödyntämisellä edellytyksiä uusille liiketoimintaideoille." (Hallitusohjelma: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen).*

Tuottavuusloikan kiinne kohta on diskurssin ehkä keskeisin kiinne kohta, johon viitataan tiuhaan. Se esiintyy aineistossa käsitteenä, jolla muita kiinnekohtia ja niihin artikuloituja sisältöjä perustellaan. Se kuvataan välttämättömäksi päämääräksi ja muodostaa taustan, johon viittaamalla perustellaan hallinnon uudistuksia. Tuottavuusloikan sisältö sen sijaan jää epämääräiseksi. ( Tähän on yleisellä tasolla tarttunut myös media, esim. *Mitä Juha Sipilä tarkoittaa tuottavuusloikalla? – pitäisi tavoitella työllisyysloikkaa*, Helsingin sanomat 17.5.2015).

*"Suomen on mahdollista ottaa tuottavuusloikka julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa." (Pääministeri Juha Sipilä, Pääministerin ilmoitus normien purkamisesta 24.6.2015).*

Huolimatta tuottavuusloikan määrittelemättömyydestä, se artikuloidaan välttämättömäksi, kyseenalaistamattomaksi tavoitteeksi. Tämä samanaikainen tyhjiys ja välttämättömyys tekee siitä toimintakykyisen politiikanteon välineen. Tuottavuusloikan merkitsijä on avoin uusille siihen liitettävälle merkityille ja näin mukautuva peruste.

*"Toimintatavat uudistaen rakennetaan julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi, jotta julkisen talouden kannalta välttämätön tuottavuusloikka onnistuu. Kehittämisessä priorisoidaan palvelut, joissa tuottavuushyöty on suurin. Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema." (Hallitusohjelma: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen)*

*Tuottavuusloikka* määrittää hallituksen politiikkaa niin korostuneesti, että on perusteltua puhua tuottavuusloikan myytistä. Laclau mukaan myytti on periaate, jonka mukaan luetaan annettua tilannetta. Myytit syntyvät rakenteellisista dislokaatioista, kun tapahtumia ei voida artikuloida olemassa olevissa diskursseissa. Myytillä pyritään uudelleenartikuloimaan paikallaansiirtyneet elementit. (Laclau 1990, s.61). Myytti edustaa poissaolevaa täyteyttä, joka ei voi toteutua nykyhetkessä ja joka heijastaa tyytymättömyyden vaateita (Torfing 1999, s. 115).

Tuottavuusloikan myytin synnyn takana on talouden kriisiytyminen. Vaikka tuottavuusloikka toimii hallituksen politiikassa yhteiskunnallisen täyttymyksen symbolina, ei se ole välttynyt kyseenalaistamiselta julkisessa keskustelussa. Näin ollen se ei ole muodostunut yleisesti jaetuksi imaginaariksi. Aineistossa tuottavuusloikan myytti sen sijaan on keskeisin viittauskohde, jolla yhtenäisyyttä rakennetaan. Digitalisaatio esitetään keinona saavuttaa tuottavuusloikka, joten se saa merkitystä osana tämän täyteyden tavoittelua:

*"Hallitusohjelmassa korostetaan digitalisaatiota. Digitalisaatio ja sen eri sovellutukset muodostavat suuren tutkimuskokonaisuuden Aalto-yliopistossa. Pidän ensiarvoisen tärkeänä, että Aalto-yliopistossa oleva tämän alan tietämys saadaan rajoituksetta yhteiskunnallisten päätöksentekijöiden käyttöön, kun hallituksen suunnitelmia digitalisaatiosta viedään eteenpäin. Suomen on mahdollista ottaa tuottavuusloikka julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa." (Pääministeri Juha Sipilä, Valtioneuvoston tervehdys Aalto-yliopiston lukuvuoden avajaisissa 1.9.2015)*

## **Yhteenvetoa ja huomioita**

Vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi toistaa luvussa 2.1 esittelemäni New Public Management –julkisjohtamisen opin keskeisiä sisältöjä. Diskurssin kiinnostavat strategisuus, johtajuus (/managerialismi), hallinnon keventäminen

(/pientäminen/sääntelyn purkaminen) ja tuottavuus(loikka) liitetään tutkimuksissa NPM:n olennaisiksi tavoitteiksi tai keinoiksi (esim. Gruening 2001; Yliaska 2014). Myös oletus julkisen sektorin toiminnan parantamisesta omaksumalla liiketalouden käsitteitä, tekniikoita ja arvoja (Pollitt 2009) on läsnä diskurssissa, esimerkiksi yksityisen sektorin toimintamallien ja asiantuntijuuden korostamisen kautta. Samoin NPM:n vaikuttavuuden, tuottavuuden ja kilpailukyvyn arvot (Yliaska 2014 s.530). Diskurssi perustelee hallinnon uudistuksia pragmaattisina ja välttämättöminä, häivyttäen samalla poliittista ulottuvuutta. Myös tämä liitetään tutkimuskirjallisuudessa osaksi NPM:ia (esim. Yliaska 2014).

*"Ilman jatkuvaa uudistumista emme pärjää. Sen maailma on meille opettanut. Kaikkien pitää joustaa. Jos vastustamme jääräpäisesti muutoksia, kukaan ei voita, vaan kaikki häviävät." (Pääministeri Juha Sipilä, Puhe valtiopäivien avajaisissa 29.4.2015)*

Diskurssissa digitalisaatio saa sisältönsä edellä mainittuja kiinnekohtia vasten. Se artikuloidaan instrumentaaliseksi muutoksen mahdollistajaksi, mutta toimii samalla epämääräisempänä lupauksena tulevasta järjestyksestä. Digitalisaatioon sekä projisoidaan toiveita hallintouudistuksen onnistumisen mahdollistamisesta että määritellään se itsessään tulevaisuudeksi. Digitalisaatio esitetään aineistossa ideologiattomana modernisaation projektina, mikä myös tukee rinnastuksen tekemistä NPM:n kanssa (esim. Yliaska 2014, s. 11–47). Hallinnon kehittämistä perustellaan diskurssissa erityisesti "tuottavuusloikan" saavuttamisella. Tämä tavoite esitetään välttämättömyytenä. Sääntely esitetään rajoittavana tekijänä, esteenä uudistumiselle. Toisaalta paremman johtamisen kautta esitetään saavutettavan pragmaattisina ja välttämättöminä esitetyt tavoitteet. Diskurssi sisältää ajatuksen siitä, että julkishallintoa voidaan strategisesti suunnitella ja ohjata.

Hallituksen tavoitteet ja keinot niihin pääsemiseksi noudattavat näin ollen pitkälti NPM:n oppeja ja kaikkien mainitsemiä kiinnekohtien voidaankin esittää olevan New Public Managementiin yleisesti liitettyjä merkitsijöitä. Managerialismi toimii liikkeellepanevana voimana, jolla tavoitellaan NPM:n julkishallinnon roolin pientämistä ja toiminnan tehostamista, ottamatta kantaa millä parametrein tämä

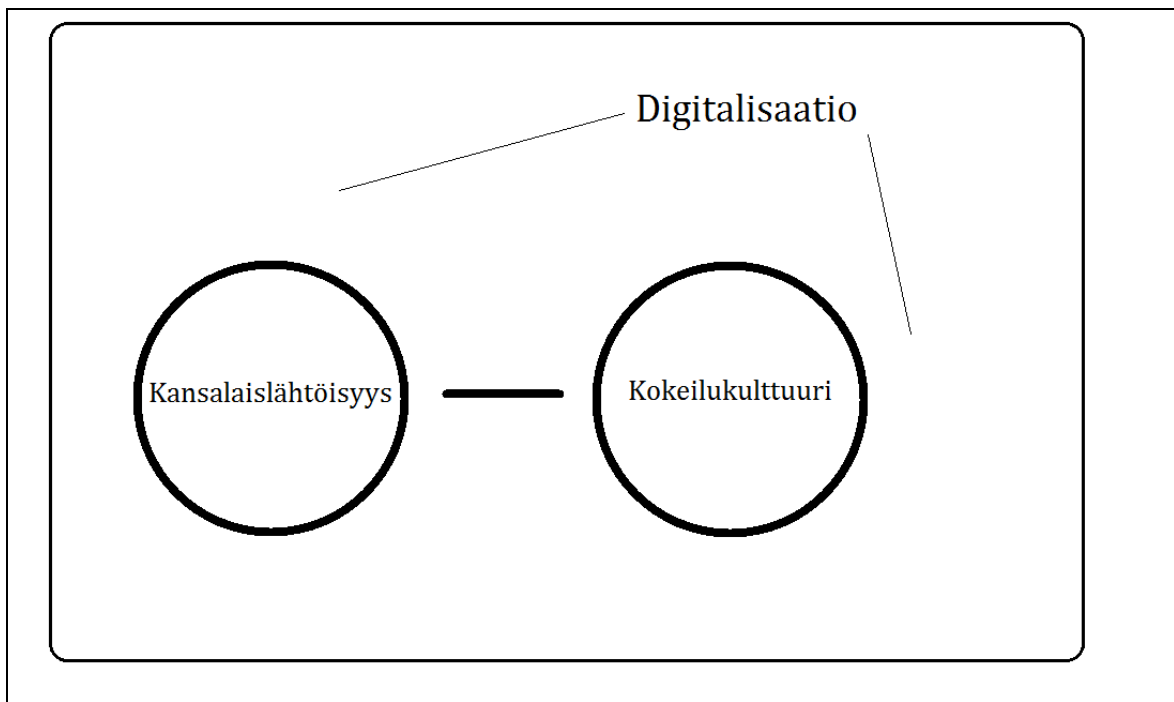


"tehostaminen" lopulta tapahtuu. Yleisellä tasolla NPM:n tavoitteleva mitattavuus (esim. Pollitt 2009; Yliaska 2014) on läsnä esimerkiksi "strategisten tavoitteiden edistymisen seurannan indikaattoreina" (Hallitusohjelma, s. 27). Tuottavuusloikan myytilä rakennetaan yhtenäisyyttä diskurssille ja annetaan näin nimi tavoiteltavalle täyttymykselle, jolla perustellaan diskurssin muita kiinnekohtia.

## 4.2 Digitalisaatio kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssissa

Toinen aineistosta hahmottamani digitalisaatiota määrittävä diskurssi piirtää kuvaa digitalisaatiosta yhteiskunnallisena muutoksena, johon liittyy keskeisesti siirtyminen kansalaiskeskeiseen (tai kansalaislähtöiseen tai asiakaslähtöiseen jne.) hallintotapaan, erityisesti palvelukehitykseen. "Kansalaislähtöisyyteen" rinnastetaan yhtäläisyyden ketjussa myös "kokeilukulttuuri" tai "kokeilut". Edellä mainitut merkittävät toimivat diskurssin kiinnekohtina. Tämä kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi elää aineistossa strategisen muutosjohtamisen diskurssin rinnalla. Hierarkia diskurssien välillä on selkeästi hahmotettavissa. Siinä missä strategisen muutosjohtajuuden diskurssi rakentuu selväpiirteisemmin hahmotellen merkittävien välisiä suhteita sekä perustellen omaa tarpeellisuuttaan, toimii kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi usein lähinnä iskulauseenomaisten artikuloitien kautta sekä usein alisteisena muutosjohtajuuden diskurssille. Tämä ilmenee hetkissä, joissa diskurssien kiinnekohtia artikuloidaan yhdessä: kansalaislähtöisyys ja kokeilukulttuuri menettävät etuoikeutetun asemansa kiinnekohtina ja ne ryhtyvät hetkiksi vahvan strategisen muutosjohtajuuden kiinnekohtien ympärille. *Kuvio 2.* kuvaa kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssia sen kiinnekohtien avulla. Digitalisaatio esiintyy kuviossa hetkenä, joka saa merkityksensä diskurssin kiinnekohtien jäsentämänä. Näitä ympäröi diskurssin reuna.

Kuvio 2. Kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi



Kansalaislähtöisyyden tai käyttäjälähtöisyyden kiinnekohta esiintyy aineistossa usein reunaehtona digitalisaation käytännön sovellutuksille. Se artikuloidaan etuoikeutetuksi kiinnekohdaksi silloin, kun vahvan strategisen muutosjohtajuuden kiinnekohdat eivät ole läsnä:

*"Joku voi kysyä onko se nyt mitään erikoista, että jotain (digitalisaation) periaatteita hyväksytään, mutta tässä on kyllä tarkoitus nyt siihen, että todellakin tehdään aidosti asiakaslähtöisiä digitaalisia palveluita. Et me mielellämme katsomme myös julkisen hallinnon piirissä hyvin järjestelmäkeskeisesti näitä digitaalisia sähköisiä palveluita, emmekä ymmärrä että ihmisen, yksittäisen kansalaisen näkökulmasta on vaan yhdestä palvelusta kysymys ja me halutaan nostaa asiakas tässä tietysti niinku kärkeen, kaiken kaikkiaan. Sitten tärkeä kannanotto on se, että julkisissa palveluissa digitaaliset palvelut olisivat ensisijaisia ja se on minusta rohkea kannanotto." (Ministeri Anu Vehviläinen, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne)*

Esimerkissä digitaalisten palveluiden kehittämistä määrittelee selkeimpänä kiinnekohtana kansalais- tai asiakaslähtöisyys. Diskurssinsa kiinnekohtina

kokeilukulttuuri ja kansalaislähtöisyys rinnastetaan säännönmukaisesti toisiinsa yhtäläisyyden ketjussa, suhteessa uudistukseen, muutokseen tai täyttymykseen, joka voidaan nimetä tai jättää nimeämättä.

*"Kokeiluilla tavoitellaan innovatiivisia ratkaisuja, parannetaan palveluita, edistetään omatoimisuutta ja yrittäjyyttä sekä vahvistetaan alueellista ja paikallista päätöksentekoa ja yhteistyötä. Kokeilussa hyödynnetään kansalaislähtöisiä toimintatapoja." (Hallitusohjelma: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen)*

*"Sitten totean ehkä sellaisena asenne-puolena, että kokeiluissa ei ole järkeä, että me toimitaan vain ylhäältä käsin, että täällä valtioneuvoston linnassa niinku määritellään et minkälaisia kokeiluja tässä maassa pitää järjestää. Ja sen vuoksi olemme jo nyt kesän aikana jo itseasiassa pyytäneet niin kunnilta, maakunnilta kuin kansalaisiltakin otakantaa.fi -sivuston kautta kokeiluehdotuksia, että mitä haluttaisiin kokeilla." (Ministeri Anu Vehviläinen, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne)*

Kansalaislähtöisyys ja kokeilukulttuuri eivät kuitenkaan säilytä asemaansa itseisarvoisina kiinnekohtina kuin hetkittäin ja ne pyritään useimmiten artikuloimaan osaksi hallitsevaa vahvan strategisen muutosjohtamisen diskurssia ja tukemaan sen yhtenäisyyttä. Edellä lainattu puheenvuoro liittääkin seuraavaksi elementit yhtäläisyyden ketjuun, joka muodostuu ryhmittämällä elementtejä vastakkain sääntelyn, jota tässä edustaa *byrokratia*, kanssa.

*"... kaikista suurin este näille kokeiluille ylipäänsä on asenteet ja byrokratia." (Ministeri Anu Vehviläinen, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne)*

Korostettaessa eroa sääntelyyn, samalla myös luodaan yhtenäisyyttä tämän oppositiosuhteen kautta kokeilukulttuurin ja vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin hallinnon keventämisen kiinnekohdan välille.

## **Yhteenvetoa ja huomioita**

Digitalisaatio saa kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssissa DEG:n keskusteluun rinnastettavia merkityksiä. Keskeinen yhteinen nimittäjä on ”alhaalta-ylös” lähestymistapa, joka perustaa hallinnon kehittämisen suoraan kansalaisten tarpeisiin vastakohtana managerialismille. Kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssin kiinnostavat rinnastuvat DEG-keskustelussa esiin nousseisiin teemoihin. Kansalaislähtöisyyttä voi verrata suoraan DEG:n ”tarverperustaisen holismin” teemaan (esim. Margetts ja Dunleavy 2013): luodaan asiakaskeskeisiä rakenteita hallinnon osastoihin ja toimijoihin, palvelut suunnitellaan uudelleen asiakasnäkökulmasta, otetaan käyttöön ”yhden luukun” palvelumalleja, luodaan ketteriä ja joustavia hallintorakenteita reagoimaan ongelmiin reaaliajassa. Diskurssissa korostuu myös DEG:n toimintatapojen yksinkertaistaminen sekä kansalaisten voimaannuttaminen omien asioidensa hoidossa (esim. Margetts ja Dunleavy 2013). Kokeilukulttuurin kiinnostava rinnastuu DEG:n yhteydessä esitettyyn ideaan palveluiden kehittämisestä perinteisten organisaatorakenteiden ulkopuolella (Fishenden ja Thompson 2013).

Kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssin asema selkeästi erottuvana omana diskursiivisena muodostelmana voidaan kyseenalaistaa aineistossa. Sen osaset usein liitetään vahvan strategisen muutosjohtamisen diskurssiin, mutta esitän, että se elää itsenäisenä hetkissä aineistossa. Vaikka kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi ei kokonaisuudessaan läpäise laajoja aineistokokonaisuuksia, sillä on merkittävä rooli digitalisaation sisällön määrittäjänä. Tämä näkyy erityisesti aineiston kohdissa, joissa käsitellään ”digitaalisia palveluita”. Foucaultlaisen diskurssikäsitteen mukaan diskurssi ei koskaan rakennu yksittäisestä toteamuksesta, tekstistä, teosta tai lähteestä, vaan sen ominaisuudet toistuvat laajasti eri teksteissä ja toimintatavoissa yhteiskunnassa (Hall 1997 s. 44). Kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssin konstruointia voi perustella myös huomioimalla laajempi yhteiskunnallinen viitekehys ja muu valtionhallinnon taustamateriaali, joka ei ole varsinaisen analyysin kohteena. Esimerkiksi valtion ”otakantaa.fi” ja ”kansalaisaloite.fi” sivustot ilmentävät

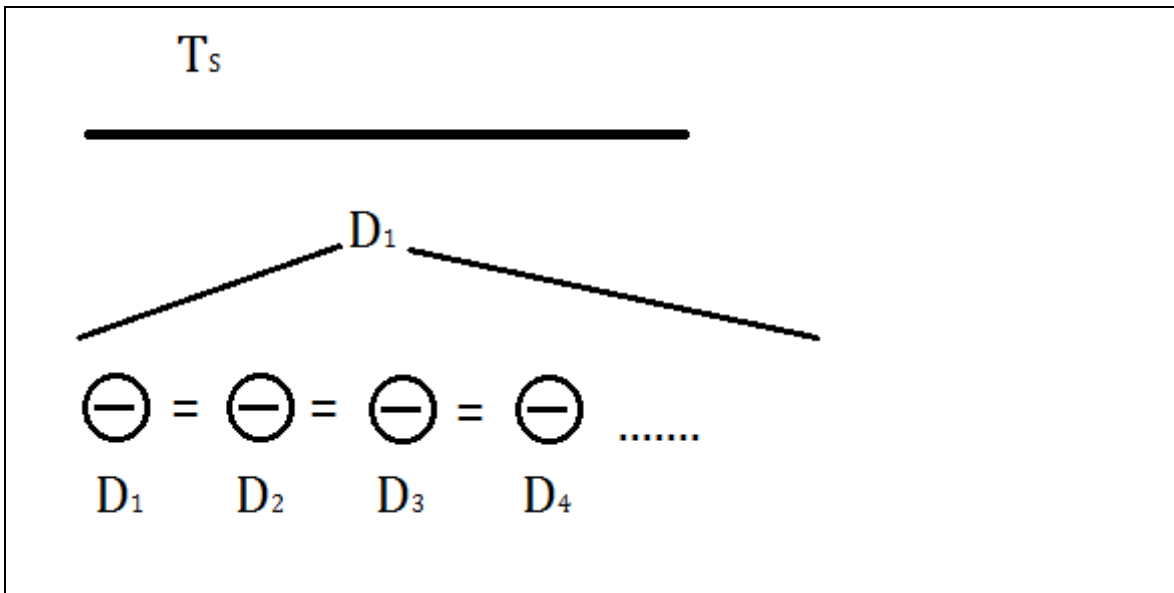
kansalaislähtöisen hallintokulttuurin ajatusta ja ovat samalla myös osa valtionhallinnon digitalisoimisen projektia. Diskurssin siis voi hyvin perustein olettaa vaikuttavan valtionhallinnossa, vaikka se ei tutkimuksen kohteena olevassa hallituksen politiikkaa edustavassa aineistossa tulisi yhtä selkeästi ilmi. Olemassa olevat valtionhallinnon rakenteet vaikuttavat joka tapauksessa vallassa olevan poliittisen tahon työskentelyyn, joten diskurssin teoretisointi itsenäisenä on perusteltua aiheen tutkimisen kannalta. Edellä esitettyjen kahden diskurssin ja niiden kiinnekohtien välisiä suhteita käyn läpi seuraavaksi tarkastelemalla digitalisaatiota tyhjänä ja kelluvana merkitsijänä.

### 4.3 Digitalisaatio tyhjänä ja kelluvana merkitsijänä

Diskurssiteoriaa vasten tarkasteltuna digitalisaatio voidaan nähdä aineistossa sekä tyhjänä että kelluvana merkitsijänä. Kun tutkin sitä, miten digitalisaatio luo yhtenäisyyttä diskursiivisessa kentässä eri elementtien välillä, painotan sen tyhjenemisen prosessia aineiston artikulaatiossa. Digitalisaation hahmottaminen kelluvana merkitsijänä taas kertoo aineistossa ilmenevästä eri diskurssien välisestä kamppailusta, hierarkioista ja hegemonian tavoittelusta.

Tyhjä merkitsijä toimii kiinnekohtana, jolla on tutkitulla hetkellä laajempi yhtenäisyyttä tuova rooli. Kuormittuessa siihen liitetyistä erilaisista merkityistä, se tyhjenee aiemmasta erityisestä, partikulaarista, merkityksestään. Kelluva merkitsijä on kiinnekohta, josta käydään kamppailua kahden diskurssin tai ryhmittymän välillä. (Palonen 2008; s. 216–217). Sama käsite voi toimia sekä tyhjänä että kelluvana merkitsijänä riippuen siitä, mitä sen ominaisuutta pyritään kuvailemaan (Palonen 2014). Laclau (2005, s. 97, 130–131) käyttää esimerkkinä tyhjästä merkitsijästä vuoden 1917 Venäjän Tsaarin vastaista vallankumousta, jota hän selventää kuvion avulla:

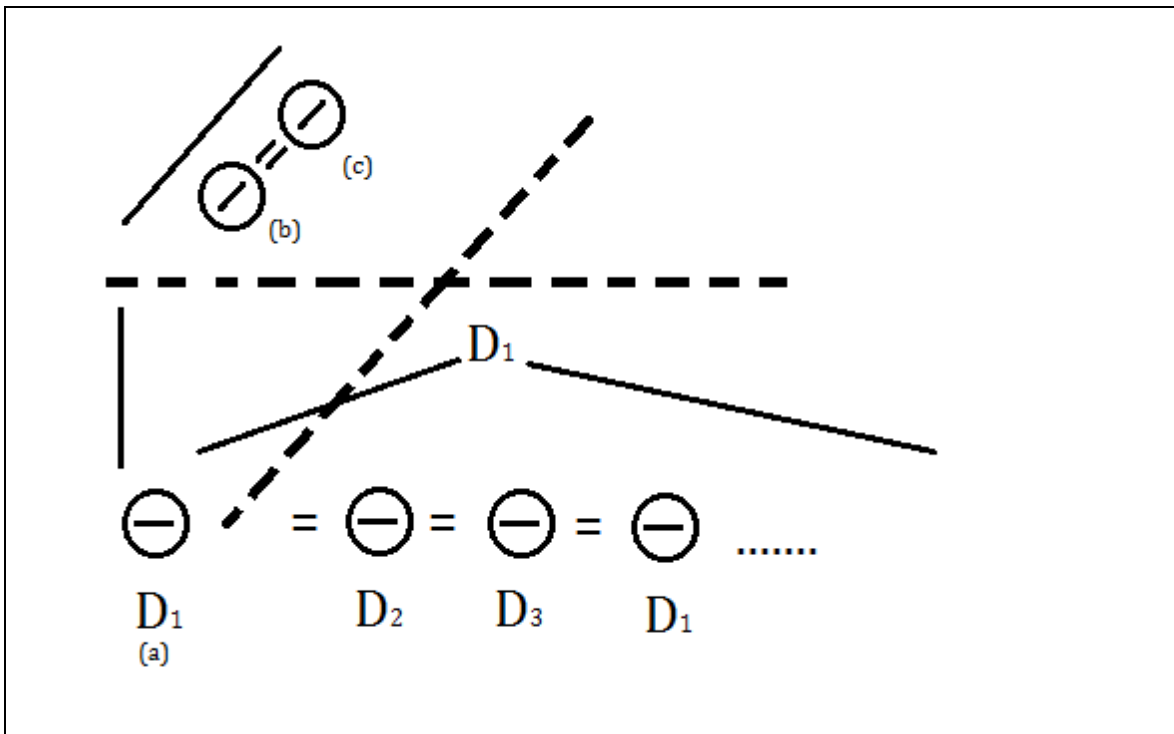
Kuvio 3. Tyhjä merkitsijä (Laclau 2005)



Kuviossa 3. poliittinen raja erottaa sortavan tsarismmin (Ts) useimpien yhteiskunnan sektorien vaatimuksista (D1, D2, D3... jne.). Jokainen näistä partikulaareista, eli erityisistä, vaateista eroaa kaikista muista, mitä kuvaa puoliympyrän alapuolisko. Kaikkia partikulaareja vaateita jakaa kuitenkin niiden hallinnon vastaisuus, mitä kuvaa puoliympyrän yläpuolisko. Tilanne johtaa yhden vaateen esiinnousuun koko ketjun merkitsijäksi. Vuoden 1917 vallankumouksessa ”leipä, rauha ja maa” – vaatimus toimi tällaisena tyhjänä merkitsijänä, edustaessaan laajan opposition vaateita. Esimerkin tapaus on riippuvainen dikotomisesta rajasta suhteessa tsarismiin, jota ilman yhtäläisyyden ketju romahtaisi. (Laclau 2005, s. 97, 130–131)

Laclau selittää samaa esimerkkiä käyttäen myös kelluvan merkitsijän dynamiikkaa. Dikotominen raja hämärtyy sortavan hallinnon tullessa hegemoniseksi, jolloin se pyrkii puuttumaan oppositiossa olevaan yhtäläisyyden ketjuun vaihtoehtoisella yhtäläisyyden ketjulla, missä jotkut vaateista on artikuloitu täysin eri tavoin. Kilpailevat hegemoniset projektit pyrkivät määrittämään saman vaateen tai merkitsijän merkityssisällön. Tällöin se muodostuu kelluvaksi merkitsijäksi. (Laclau 2005, s. 131)

Kuvio 4. Kelluva merkitsijä (Laclau 2005)



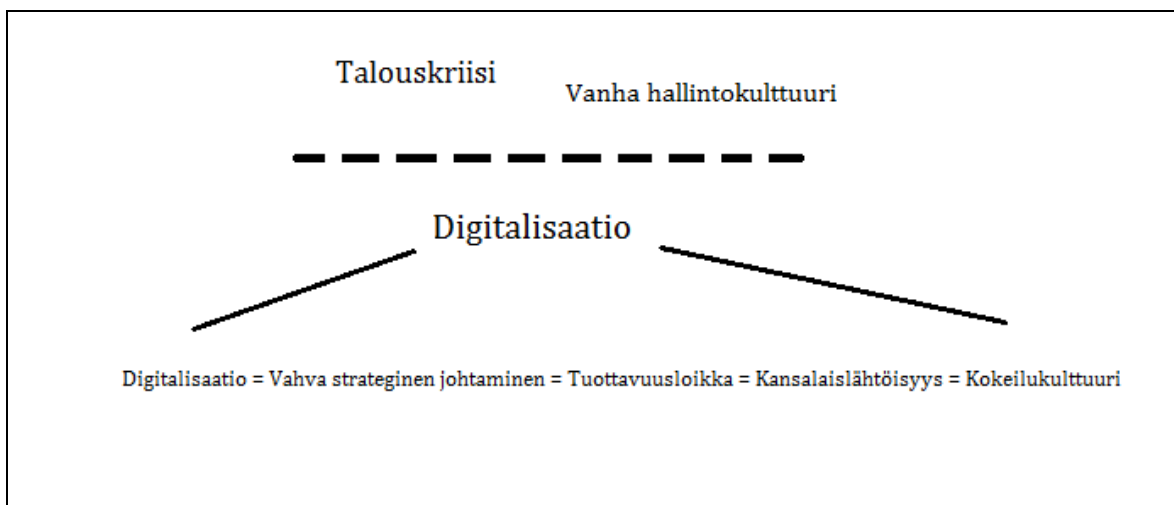
Kuviossa 4. D1:n kohdistuu rakenteellinen paine kahden toistensa suhteen antagonistisen yhtäläisyyden ketjun tahoilta. Kuten aiemmassa esimerkissä, edustaa vaakasuora viiva tsarismien vastaisuutta. Viisto katkoviiva perustaa yhtäläisyyden ketjun D1:n ja kahden muun vaateen (b, c) välille, joita tsaaria vastustava leiri vastustaisi osana tsarismia. Se millä tavalla D1:n merkitys kiinnittyy, riippuu hegemonisen kamppailun tuloksesta. (Laclau 2005, s.131–132). Seuraavaksi esitän miten digitalisaatio toimii aineistossa sekä tyhjänä että kelluvana merkitsijänä. Havainnollistan molempia tilanteita Laclauin esimerkeistä johdettujen kaavioiden avulla.

### Digitalisaatio tyhjänä merkitsijänä ja rajanvetoa "vanhaan" hallintokulttuuriin

Digitalisaatioon liitetään aineistossa niin runsaasti odotuksia, että se tyhjenee selkeästä, partikulaarista, merkityssisällöstä. Tällöin sen rooli yhtenäisyyden tuottajana hallituksen politiikassa korostuu. Digitalisaatio esitetään sekä keinona pienentää hallintoa, vahvan johtamisen projektina, tuottavuusloikan avaintekijänä että kansalaislähtöisenä prosessina ja kokeilukulttuurina. Hallituksen retoriikassa

”ylhäältä-alas” ja ”alhaalta-ylös” ajattelutavat elävät näennäisen ristiriidattomasti rinnakkain. Tyhjiys mahdollistuu osin sen kautta, että digitalisaatio on jotain, joka on tulevaa, eikä ole vielä läsnä. Digitalisaatio kestää siihen liitettyjen merkitysten paineet, koska se artikuloidaan poissaolevaksi. Digitalisaatio tuottaa näin yhtenäisyyttä keskenään ristiriitaisten diskurssien ja elementtien välillä. *Kuvio 5.* kuvaa digitalisaatiota tyhjänä merkitsijänä. Digitalisaatioon liitetään yhtäläisyyden ketjussa vaateita tai merkitsijöitä, joiden partikulaari sisältö poikkeaa toisistaan, ollen tietyiltä osin jopa dikotomisessa ristiriidassa. Kaikkia vaateita yhdistää kuitenkin digitalisaatioon asetetut toiveet täyttymyksen tuojana. Rajan toisella puolella ovat esimerkiksi talouskriisi ja vanha hallintokulttuuri, esteitä ja haasteita joihin digitalisaation toivotaan tuovan ratkaisun. Olen esittänyt rajan katkoviivana kuvatakseni sen häilyvyyttä: vain yhtä selkeää ”vastapuolta” ei voida digitalisaation tapauksessa nimetä.

*Kuvio 5. Digitalisaatio tyhjänä merkitsijänä*



Yhteiskunnan täyteys ja universaalius on saavuttamaton, mutta läsnä poissaolonsa kautta. (Laclau 1996, s. 53). Digitalisaatio ottaa tyhjänä merkitsijänä toimiessaan yhteiskunnallisen täyteen kannettavakseen. Sen artikuloiminen tulevaisuudeksi tapahtumaksi ja näin ollen poissaolevaksi korostaa sen soveltuvuutta tyhjäksi merkitsijäksi. Aineistossa digitalisaatiota irrotetaan mahdollisista partikulaareista, esimerkiksi teknisistä, merkityksistä ja painotetaan sen luonnetta hallintouudistuksen ulottuvuutena. Kyseessä ei ole niinkään ”teknologinen muutos”, vaan esimerkiksi



”uudistamisen johtaminen”, kuten ministeri Vehviläinen muotoilee tiedotustilaisuuden tallenteessa:

*”Tämmönen Ilmarinen ja Koskela niminen herravaljakko oli julkistanut yritysjohton käsikirjan, jossa määriteltiin digitalisaatiota ja sitä ei määritelty niinkään teknologiseksi muutoksi... muutokseksi, vaan nimenomaan uudistamisen johtamiseksi ja siitä hyvin pitkälle myös tässä julkisten palveluiden digitalisoinnissa kaiken kaikkiaan on kyse.” (Ministeri Anu Vehviläinen, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne).*

Lausahdus toimii selkeänä esimerkkinä siitä, miten digitalisaation merkitysten ketjuun liitetään uusia merkitsijöitä. Kyseisessä tapauksessa vielä mainitaan oletettu alkuperäinen merkitys digitalisaatiolle ”teknologisena muutoksena”. Lainaus on alleviivaava esimerkki alkuperäisen merkityksen tyhjenemisestä ja uusien merkityksien liittämistä yhtäläisyyden ketjuun. Mitä moniulotteisemmaksi, ja näin ollen tyhjemmäksi, ilmiöksi digitalisaatiota artikuloidaan, sitä käyttökelpoisemmaksi yhtenäisyyden rakentajaksi erilaisten toiveiden ja tavoitteiden yhdistävänä symbolina se muotoutuu.

Siinä missä digitalisaation tyhjänä merkitsijänä edustamien vaateiden välisiä eroavaisuuksia pyritään häivyttämään, tapahtuu aineistossa selkein rajanveto artikuloimalla hallituksen ajamat uudistukset vastakkaiseksi ”vanhalle” hallintokulttuurille ja lääkkeeksi talouskriisiin. Toisinaan uudistumiselle määritellään tarkempi sisältö, kuten: ”Innovatiivisuus ja palvelualttius nostetaan uusiksi virkamieshyveiksi perinteisten rinnalle” (Hallitusohjelma, s. 27). Toisinaan taas uudistuksien artikulointi jää abstraktille tasolle. Uudistuminen esitetään välttämättömänä ja ehtona talouskriisin selättämiseen. Digitalisaatio saa merkitystä siitä, mitä se ei ole, ”vanhaa” ja perinteistä. Digitalisaatiota ei merkitsijänä näin ollen rasita historiallinen poliittinen painolasti, vaan se voidaan esittää uutena ja parempana vaihtoehtona. Samalla strategialla myös NPM perusteli hallintouudistuksia (Pollit ja Bouckaert 2000, s. 150). Uudistumisen tarve toistuu usein esimerkiksi pääministeri Sipilän puheissa:

*"Suomi on edelleen hyvä ja turvallinen maa elää, jonka kulmakiviä ovat korkea osaaminen ja koko Suomen voimavarojen hyödyntäminen. Suomen on ennakkoluulottomasti tartuttava biotalouden ja digitalisaation mahdollisuuksiin. Olkoon yhteinen intohimomme yhteiskunnan rohkea uudistaminen kokeilujen kautta." (Pääministeri Juha Sipilä, Puhe valtiopäivien avajaisissa 29.4.2015)*

*"Meidän on rohkeasti uudistuttava, uskallettava luopua vanhoista toimintalinjoista ja muutettava ajattelutapaamme. Uudistumisen tulee pysyä jatkuvana tilana ja vireenä." (Pääministeri Juha Sipilä, Pääministerin ilmoitus normien purkamisesta 24.6.2015)*

*"Strategisen hallitusohjelman toimeenpano sisältää runsaasti muutoksia vanhoihin toimintatapoihin. Ne uudistavat suomalaista yhteiskuntaa ja vahvistavat kansantalouden kasvuedellytyksiä." (Pääministeri Juha Sipilä, Pääministerin ilmoitus kärkihankkeista ja reformeista eduskunnassa 7.10.2015)*

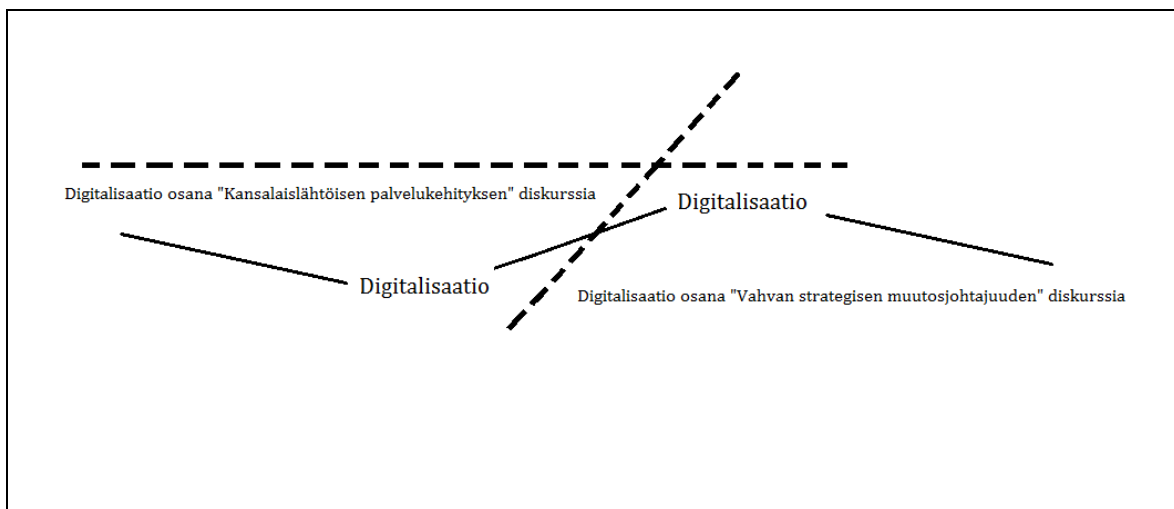
Vaikka tyhjänä merkitsijänä toimiessaan digitalisaatio yhdistää toistensa kanssa erilaisia partikulaareja vaateita suhteessa talouskriisiin ja vanhaan hallintokulttuuriin, voidaan sitä tarkastella myös kiinnittämättömänä ja kelluvana merkitsijänä, josta käydään kamppailua näiden vaateiden muodostamien antagonististen yhtäläisyyden ketjujen välillä.

### **Digitalisaatio kelluvana merkitsijänä ja hegemoninen kamppailu**

Digitalisaatio voidaan esittää aineiston perusteella myös kelluvana merkitsijänä, jonka sisällöstä käydään kamppailua NPM-sävytteisen vahvan strategisen muutosjohtajuuden sekä DEG-henkisen kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssien välillä. Molemmat liittävät digitalisaation omiin yhtäläisyyden ketjuihinsa. Näissä yhtäläisyyden ketjuissa digitalisaation saamia merkityksiä olen avannut aiemmin tässä luvussa. Esitän siis, että koska digitalisaatiolle annetaan aineistossa

merkityksiä toisistaan eroavissa diskursseissa, voidaan tulkita digitalisaatiosta olevan käynnissä hegemoninen kamppailu, jossa sen merkitystä pyritään kiinnittämään osaksi kumpaakin diskurssia. *Kuvio 6.* kuvaa tätä kamppailua ja digitalisaatiota kelluvana merkitsijänä. Sekä ”vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi” että ”kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi” pyrkivät määrittämään digitalisaation sisältöä.

*Kuvio 6. Digitalisaatio kelluvana merkitsijänä*



Selvittääkseni tämän hegemonisen kamppailun dynamiikkaa ja hierarkkisuutta sekä lopputulemia, tutkin miten diskurssien kiinnekohdat, jotka esittelin aiemmin luvussa, järjestäytyvät rakenteellisesti silloin, kun ne artikuloidaan aineistossa yhdessä. Kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssin kuvailun yhteydessä esitin diskurssin kiinnekohtien menettävän asemansa, silloin kun ne artikuloidaan yhdessä vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin kiinnekohtien kanssa. Tällöin ne saavat merkityksensä hetkinä, joita jäsentävät vahvan strategisen muutosjohtajuuden kiinnekohdat. Vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin kiinnekohdat säilyvät läpi aineiston etuoikeutettuina merkitsijoinä. Tämä diskurssien välinen hierarkia konkretisoituu aineistossa tarpeena perustella heikomman diskurssin vaateita ja pyrkimyksiä vahvemman kiinnekohdilla. Esimerkistä käyvät seuraavat otteet pääministeri Sipilän ja kunta- ja uudistusministeri Vehviläisen avoimesta kirjeestä ministeriöille, kuntaverkostoille ja muille toimijoille (12.6.2015):

*”Yksi hallituksen kärkihankkeista on digitalisoida julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi. Tämä yhdessä normien purkamisen ja kokeilujen kanssa on avainkeinoja julkisen talouden tuottavuusloikassa. Digitalisaatio on toimintatapojen uudistamista ja sisäisten prosessien digitalisointia, ei vain palveluiden sähköistämistä.”*

...

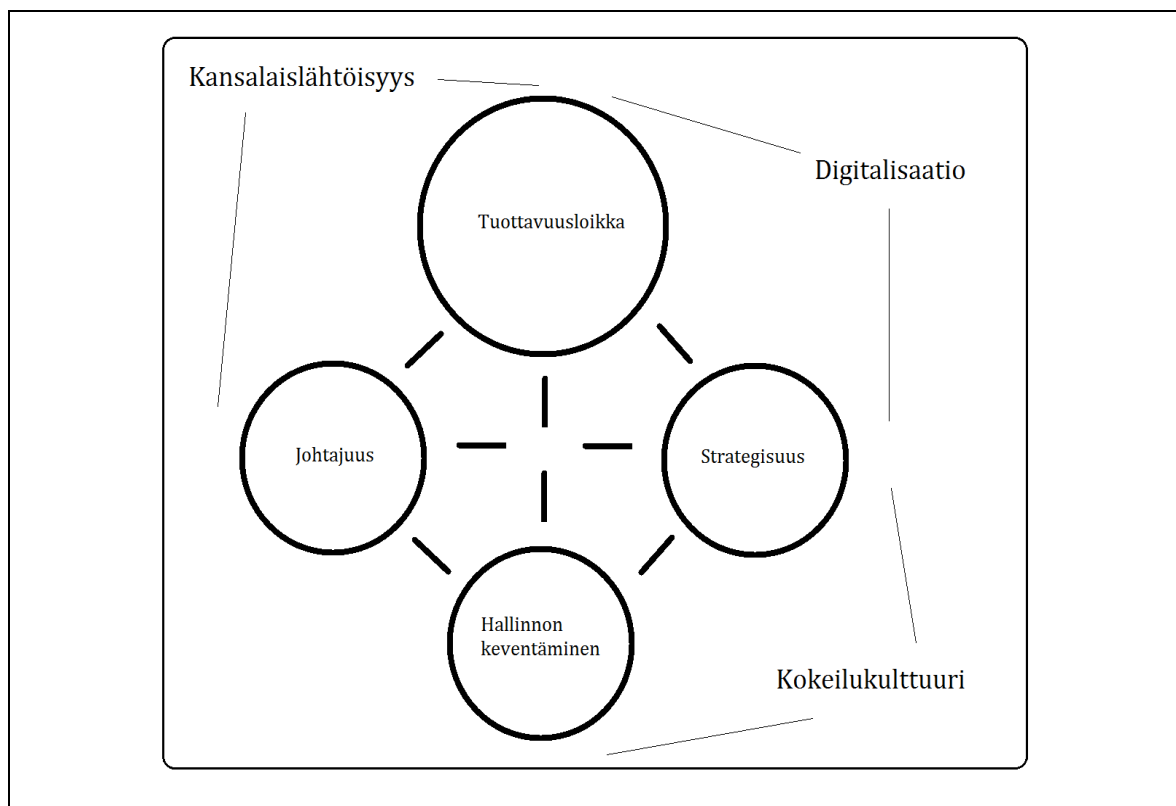
*Käyttäjälähtöisyys on olennainen osa digitalisaatiota. Hallintoa on kehitettävä asiakkaan näkökulmasta; oli sitten kyse hallinnon ulkoisesta tai sisäisestä asiakkaasta. Käyttäjälähtöiset digitaaliset julkiset palvelut ovat myös edellytys suomen kilpailukyvyn vahvistamiselle.” (Pääministeri Juha Sipilä ja kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen haastoivat 12.6.2015 avoimella kirjeellään ministeriöt, kuntaverkostot ja muut toimijat tekemään esityksiä digitalisaation edistämiseksi)*

Esimerkeissä tuottavuusloikka ja siihen rinnastettava kilpailukyvyn vahvistaminen määrittävät digitalisaation sisältöä, esittäen digitalisaation keinona niiden saavuttamiseen. Kansalaislähtöisyydestä ja kokeilukulttuurista tulee näin merkitsijöitä, joita määrittää niiden kyky palvella näitä tavoitteita. Vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi hyödyntää käydyssä kamppailussa *erojen logiikkaa*. Erojen logiikka pyrkii purkamaan olemassa olevia yhtäläisyyden ketjuja ja sisällyttämään niistä irrotetut elementit osaksi laajenevaa diskurssia (Howarth & Stavrakakis 2000, s.11–12). Tarkastellussa tapauksessa kansalaislähtöisen palvelukehityksen yhtäläisyyden ketju purkautuu ja sen kiinnostuksesta tulee hetkiä vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa. Diskurssien välinen kamppailu ei ole suoraviivaista ja näkyvää, vaan se häivytetään yhtenäisyyden tavoittelun alle, jota käsittelin tarkastellessani digitalisaatiota tyhjänä merkitsijänä. Eri elementtien yhteensopivuutta ei aineistossa kyseenalaisteta: kansalaislähtöisyyden ja kokeilullisen kehittämistoiminnan mahdollista ristiriitaisuutta managerialististen elementtien kanssa (jota käsittelevät mm. Fishenden ja Thompson 2013) ei pohdita, vaan ne paikoitellen artikuloidaan osaksi samaa kokonaisuutta. Diskurssit esitetään näennäisen ristiriidattomina, mutta ne sisältävät tästä huolimatta ääneen lausumattomia paradokseja: Esimerkiksi vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi esittää digitalisoinnin yhteiskunnallisen hankkeen ylhäältä päin johdetuksi

reformiksi ja kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi kansalaisten ehdoilla tapahtuvaksi uudistukseksi. Molemmat diskurssit esiintyvät aineistossa määritellen digitalisaation sisältöä, mutta hetkissä joissa molemmat ovat läsnä, saavuttaa vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi hegemonisen voiton. Hegemoniseksi voitoksi kutsutaan tilannetta, jossa partikulaarin ryhmän (tässä tapauksessa vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin) tavoitteet hyväksytään yleisiksi (Laclau 1996, s. 44–45).

*Kuvio 7.* kuvaa vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin hegemonista voittoa. Kun kilpailevien digitalisaatiota määrittelevien diskurssien kiinnekohdat artikuloidaan samassa yhteydessä, säilyttävät edellä mainitun diskurssin kiinnekohdat asemansa etuoikeutettuina merkitsijöinä ja kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssin kiinnekohdat muuttuvat hetkiksi vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa.

*Kuvio 7. Vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin hegemoninen voitto*



## 4.4 Hallinnon uudistamisen fantasia ja imaginaari ICT-Suomesta

Aineistosta hahmotin selkeän narratiivin, jolla vastaanottaja pyritään saamaan identifioitumaan hallitusohjelman poliittisiin tavoitteisiin. Tätä otetta subjektista tavoitellaan *hallinnon uudistamisen fantasialla*, jossa digitalisaatio uudenlaisen hallintotavan mahdollistajana on keskeisessä roolissa. Lacanilaisen fantasiakäsityksen mukaan identifikaation kohteiden uskottavuus riippuu niihin liitetyn fantasmaattisen narratiivin kyvystä selittää uskottavasti täydellisen nautinnon puutetta. Tämän puutteen on usein aiheuttanut jokin ”toinen”, joka estää täyteyden tilan, esimerkiksi aiemmin vallinneen oletetun ”kulta-ajan”, saavuttamisen. Fantasia vaalii yhteisön solidaarisuutta, lujittaa sen identiteettiä ja tekee näkyväksi sen toiveita. (Glynos ja Stavrakakis 2008). Fantasiat pyrkivät peittämään alleen tai sulkemaan pois sosiaalisten suhteiden radikaalin kontingenssin. Tyypillisesti tämä tapahtuu rakentamalla täyttymyksen lupaava narratiivi, kunhan nimetty tai vaiettu este on voitettu. (Glynos & Howarth 2007, s. 147; Glynos ym. 2009, s. 7–13)

Hallinnon uudistamisen fantasia on kertomus taloudellisen nousukauden Suomesta ja siihen (takaisin) pyrkimisestä julkishallintoa uudistamalla. Nousukauden kulta-ajan on varastanut ”talouden perustan mureneminen”. Kyseisen puutteen ja sen täyttämisen tavoittelu nousee esiin koko aineistossa. Esteenä oleva toiseus ilmenee lausuttuna tai lausumattomana eri muodoissa riippuen kontekstistaan: se voi olla ulkoinen talouskriisi, turha sääntely tai fantasian saavuttamisen kanssa yhteen sopimattomat rakenteet. Vastustaja on kuitenkin voitettavissa, koska ”ratkaisun avaimet ovat omissa käsissämme”. Fantasian logiikkaa kuvaa elävästi pääministeri Sipilän Aalto-yliopiston lukuvuoden avajaisissa pitämä puhe:

*”Suomi ei ole toipunut vuoden 2008 syksyllä alkaneesta talouden perustan murenemisesta, vaan elämme yhtä Suomen taloushistorian heikointa aikakautta. Nokia-vetoisen ICT-klusterin ansiosta talouskasvu oli vuosikymmenen ajan ripeää. Yhteiskuntaa kehitettiin sillä oletuksella, että nopea kasvu jatkuu loputtomiin. Työskentelin noina aikoina pienehköissä ICT-*

*yrityksissä eri tehtävissä. Muistan elävästi sen kasvun ajan ja tekemisen meiningin.*

...

*Kun me nyt lähdemme rakentamaan Suomelle tulevaisuutta, toimenpiteiden reunaehdot ovat ahtaat. Kustannuskilpailukyvyn parantaminen on välttämätöntä, mutta saavutetuista eduista luopuminen vaikeaa. Myönteinen asia on se, että ratkaisun avaimet ovat omissa käsissämme.” (Pääministeri Juha Sipilä, Valtioneuvoston tervehdys Aalto-yliopiston lukuvuoden avajaisissa 1.9.2015)*

Esimerkissä ilmenee myös toinen diskurssiteorian perspektiivistä mielenkiintoinen rakenne, jonka nimeän ”ICT- Suomen *imaginaariksi*”, eli koko diskursiivista horisonttia määrittäväksi myytiksi. Yhteiskunnallinen imaginaari on kontekstissaan ehtona kaikille esitetyille vaateille ja on mukana kaikkien siinä tuotettujen merkityksien luomisessa (Torfing 1999, s. 305; Palonen 2014). Pääministeri Sipilän väite Suomen historiallisesta asemasta ICT-talouden kärkimaana ja trendien luoja (Ratkaisujen paikka, UKK-luento Paasikivi-seurassa 3.9.2015) lienee laajasti talouspoliittisessa keskustelussa jaettu käsitys. Yhteistä puhetilaa pääministeri Sipilä pyrkii rakentamaan viittaamalla myös historiallisiin myytteihin ja imaginaareihin, kuten jälleenrakentamisen ajan Suomen imaginaariin:

*”Suomi on ollut vastaavassa tilanteessa aikaisemminkin. Sotien jälkeen Suomi teollistui ja nousi köyhyydestä ennennäkemättömällä ahkeruudella, sitkeydellä ja yhteen hiileen puhaltamisella. Tämän takasi ennen muuta halu mennä eteenpäin. Suomi uskalsi tehdä rohkeita ratkaisuja. Näin on toimittava myös tänään ja lähivuosina.” (Pääministeri Juha Sipilä, Pääministerin puhe 16.9.2015 Yleisradiossa)*

Teknisyyttä korostaa myös myytti suomalaisista eräänlaisena ”insinöörkansana”, joka voittaa vaikeudet maalaisjärjellä ja käytännönläheisyydellä. Suomalaisuuteen liitetään myös vaiteliaisuus, rehellisyys ja ”tekemisen meininki” sekä ”sisu”. Ne antavat identifikaation mahdollisuuden niille, jotka tunnistavat elementit ”suomalaisuuteensa” liittyviksi ja näin ollen yhteisöllisyyttä luoviksi. Digitalisaatio teknisenä harppauksena,

käytännöllisenä työkaluna, modernisaation projektina, potentiaalisena kasvun lähteenä ja mahdollisuutena voittaa vaikeudet, kuten se aineistossa esitetään, soveltuu jatkoksi edellä mainittuihin narratiiveihin.

*”Meillä suomalaisilla on erityinen luontosuhde, otamme innolla uutta teknologiaa käyttöön, olemme käytännönläheisessä ongelmanratkaisukyvyssä maailman parhaita. Olemme hieman outo kansa - teemme mieluummin kuin puhumme ilmanaikuisia. Suomalainen kädenpuristus merkitsee enemmän kuin satasivuinen juridinen sopimus. Näille vahvuuksille pystymme rakentamaan uutta. Hallitus on tässä vakavassa paikassa – yhtenäinen ja tosissaan. Kaivetaan nyt sisu sekä yhdessä tekemisen ja välittämisen henki. Jos jokin on varmaa, niin se, että tästäkin selvitään.” (Pääministeri Juha Sipilä, Pääministerin puhe 16.9.2015 Yleisradiossa)*

## 4.5 Yhteenvetoa digitalisaation sisällöistä ja huomioita

Tässä luvussa olen diskurssiteorian käsitteiden avulla hahmottanut digitalisaatioon liittyvää merkitysten kenttää hallituksen politiikassa tutkien politiikkaa määrittäviä dokumentteja ja puheita. Olen myös kiinnittänyt huomiota yhtäläisyyksiin, joita aineistosta löytyy suhteessa julkishallinnon kehittämisen teorioihin. Tulee kuitenkin huomioda näiden hallinto-oppien olevan karkeita ideaalimalleja kuvauksensa kohteista, monimutkaisista ja kontingenteista sosiaalisen ja poliittisen todellisuuden rakenteista ja suhteista. Pohdin tätä rinnastettavuuden merkitystä seuraavassa johtopäätökset –luvussa.

Digitaalisuuden sisältöä määritellään eri aineistolähteissä näennäisen konsistentisti: samat merkityssisällöt toistuvat läpi aineiston. Tämän taustalla oletan olevan vielä tuoreen hallituksen poliittisen tarpeen noudattaa yhdenmukaista linjaa viestinnässään osoittaakseen yhtenäisyytensä. Samankaltaisten merkityssisältöjen toistuminen ei tarkoita, etteivätkö sisällöt itsessään voisi olla monitulkintaisia. Aineistosta olen hahmottanut kaksi osittain ristiriitaista diskurssia, jotka määrittelevät digitalisaation



olemusta merkitysten kentässä. Nämä diskurssit ovat *vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssi* ja *kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssi*. Edellä mainitun diskurssin esitän rinnastuvan New Public Management –johtamisopin sisältöihin siinä missä jälkimmäisestä hahmotan Digital Era Governance –keskustelulle tyypillisiä ominaisuuksia. Molemmat diskurssit pyrkivät kiinnittämään digitalisaation merkityksen omien kiinnekohtiensa ympärille. Diskurssien ristiriitaisuus ei ole kuitenkaan aineistossa julkituotua. Aineiston ollessa korostetusti tulevaisuuden politiikan suunnittelua, ristiriitaisetkin toiveet voidaan sisällyttää digitalisaation artikulointiin. Digitalisaatio, huolimatta julkishallinnon aiemmista digitalisaatioon liitetystä projekteista, esitetään aineistossa poissaolevaksi, joksikin joka ei ole vielä täällä. Digitalisaatio mahdollistaa merkityksien laajan kirjon liittämisen itseensä tämän artikuloidun poissaolon kautta.

Vaikka julkishallinnon digitalisaation voisi edellisten hallitusten hankkeisiin (esim. Matti Vanhasen II. ja Jyrki Kataisen hallitukset, esim. SAdE-hanke) vedoten esittää olevan jo saapunut, on se aineistossa esitetty ensisijaisesti joksikin joka on vielä hyödyntämättä. Tätä artikuloidaan esimerkiksi digitalisoinnin määrittelemisellä, ensisijaiseksi joksikin muuksi kuin teknologiseksi muutokseksi, esimerkiksi: *”nimenomaan uudistamisen johtamiseksi ja siitä hyvin pitkälle myös tässä julkisten palveluiden digitalisoinnissa kaiken kaikkiaan on kyse”* (Ministeri Anu Vehviläinen, Toimintatapojen uudistamisen kärkihankkeet: digitalisaatio, normit ja kokeilut 31.8.2015, tiedotustilaisuuden tallenne).

Digitalisaation artikuloiminen horisonttiin voidaan osittain rinnastaa Derridan (1994, s. 64–65) ajatukseen demokratiasta, joka on aina tulossa. Demokratia perustuu lupaukselle, jota ei koskaan voida täysin lunastaa, sillä täydellinen demokratia on mahdoton. Demokraattisen järjestelmän ydin on sen päättämättömyydessä ja avoimuudessa vaihtoehdoille. Digitalisaatio kantaa aineistossa samanlaista roolia teknisen kehityksen suhteen: se vielä toistaiseksi voidaan uskottavasti artikuloida toteutumattomaksi, joten se kantaa taakkanaan laajaa kirjoa erilaisia toiveita, joita siihen kohdistetaan.

Digitalisaatio toimiikin tyhjänä ja kelluvana merkitsijänä, riippuen näkökulmasta mistä sitä tarkastellaan. Se tyhjenee prosessissa, jossa siihen liitetään mitä erilaisempia merkityksiä, jolloin sen sisältö jää aineiston perusteella epätarkaksi. Tyhjänä merkitsijänä digitalisaatio edustaa kaikkia siihen projisoituja vaateita ja toiveita. Toisaalta on hahmotettavissa kaksi erilaista tapaa artikuloida digitalisaatiota: NPM:n hengessä vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa tai DEG:n kanssa yhteensopivan kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssissa. Tällä perusteella digitalisaatio on kelluva merkitsijä, jonka sisällöstä diskurssit käyvät kamppailua. Yhdessä artikuloituna kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssin kiinnkohdat ryhmittyvät vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin kiinnkohtien ympärille. Silloin ne menettävät asemansa kiinnkohtina ja muuttuvat hetkiksi vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssissa. Aineistossa on näin ollen havaittavissa vahvan strategisen muutosjohtajuuden diskurssin hegemonisointia.

Digitalisaatio myös näyttelee keskeistä osaa hallintouudistuksen fantasiassa, joka lupaa parempia aikoja, kunhan talouden taantuman asettamat haasteet on ensin voitettu. Digitalisaatio on paitsi mahdollistamassa säästöjä, myös tarjoamassa parempia palveluita sekä edesauttamassa myytiksi muodostuvan tuottavuusloikan saavuttamista. Se esitetään osana uutta hyvää hallintokulttuuria suhteessa vanhaan ja kankeaan, joka on "turhien säädösten" rasittama. Yhtenäisyyttä rakennetaan viittaamalla Suomen historiaan ICT-kehityksen kärkimaana ja suomalaisten neuvokkuuteen käytännön ongelmien ratkomisessa. Digitalisaation artikulointi liiketoiminnan mahdollistajana liittyy digitalisaatioon toiveita uudesta taloudellisesta menestystarinasta. Yleisesti digitalisaatiota määrittävässä keskustelussa aineistossa korostuvat pragmaattiset painotukset, jotka peittävät alleen digitalisaation mahdolliset poliittiset vaikutukset.

## 5. Johtopäätökset

Edellisessä luvussa analysoin ideologia- ja diskurssianalyysin keinoin millaisia merkityksiä ja miten digitalisaatioon aineistossa liitetään. Esitin digitalisaatiota määrittävien diskurssien ilmentävän samanlaisia tapoja artikuloida julkishallinnon kehittämistä, kuin taustateoriakappaleessa esittelemieni New Public Management- ja Digital Era Governance -julkisjohtamisen oppien. NPM:n kanssa saman tematiikan jakava *vahvan strategisen muutosjohtamisen diskurssi* on aineistossa hegemonisessa asemassa suhteessa DEG:n ajatuksia lähempänä olevan *kansalaislähtöisen palvelukehityksen diskurssiin*. NPM:ia kohtaan esitetty kritiikki aiemmassa tutkimuksessa, eritoten sen väittäminen digitalisaation kanssa yhteensopimattomaksi (esim. Margetts ja Dunleavy 2013; Fishenden ja Thompson 2013), velvoittaa pohtimaan aihetta tarkemmin hallinnon kehittämisen teorioiden näkökulmasta.

Hallituksen digitalisaation politiikan suuntaviivat saavat merkityksensä New Public Managementille tyypillisessä diskursiivisessa kentässä. Digitalisaatiolle artikuloidaan sisältöä managerialistisesta tehokkuusajattelusta, joka pyrkii sääntelyn purkuun ja tuottavuuden kasvuun strategisen hallinnon kehittämisen avulla, esittäen keinot ja tavoitteet epäpoliittisessa valossa. Yksityisen sektorin toimintatavat esitetään lähtökohtaisesti kehittyneempinä kuin julkisen sektorin. Digitalisaatio nähdään aineistossa modernisoinnin projektina, kuten NPM:n hankkeet suomalaisessa kontekstissa on tyypillisesti esitetty (esim. Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 219-220; Pollitt 2007, s. 19-21; Yliaska 2014, s. 31). Julkisjohtamisen uudistukset eivät kuitenkaan ole neutraaleja muuttaessaan poliitikkojen ja virkamiesten välisiä suhteita (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 146). Digitalisaatio kuvaillaan aineistossa ensisijaisesti johtamisen hankkeeksi. NPM:n julkishallinnon uudistamisen projektit alkavat tyypillisesti ylhäältä ja ovat ylhäältä alas johdettuja (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 17).

Vaikka digitalisaation politiikkaa muodostetaan aineistossa viitaten suomalaiseen NPM:iin aiemmin liitettyihin ominaisuuksiin, löytyy aineistosta myös lähentymistä anglosaksiseen tapaan perustella NPM:n tarpeellisuutta. Pollitt ja Bouckaert (2000, s.172–183) määrittelevät laki- ja hallintojärjestelmän etäännyttämisen ja

syyllyttämisen yleiseksi NPM:n elementiksi, jolla poliittinen järjestelmä pyrkii vastaamaan kansalaisten asettamiin säästö- ja legitimititeettipaineisiin. Tutkijoiden mukaan tämä on erityisesti anglosaksisiin hallintoreformeihin liittyvä ilmiö ja Pohjoismaissa syyllyttämisen ja etäännyttämisen vaihe on perinteisesti ohitettu. Etäännyttämisen strategia on kuitenkin selkeästi havaittavissa aineistossa, esimerkiksi byrokratian ja ”turhan sääntelyn” kritisoinnin muodossa. Digitalisaatio esitetään keskeisenä parannuskeinona näihin ongelmiin. Sääntelyn purkamisen tavoittelu rinnastuu myös toiseen anglosaksisen NPM:n keskeiseen teemaan: Siinä missä Pohjoismaissa NPM on perinteisesti esitetty modernisaation projektina, on Isossa-Britanniassa taas painotettu valtion vetäytymistä ja markkinoistamista (van Thiel, Pollitt ja Homburg 2007, s. 196–203).

NPM:n kritiikissä on esitetty, että sen tuottamat rakenteet eivät ole soveltuvia digitaalisen hallinnon saavuttamiseksi, niin kuin Digital Era Governance sen esittää (esim. Dunleavy ym. 2008; Margetts ja Dunleavy 2013; Fishenden ja Thompson 2013). Tältä osin huomauttaisin, että vaikka NPM voidaan esittää paitsi johtamisoppina, sen jälkikäteen teoretisointi historiallisena liikkeenä nojaa yhtä lailla käytännön toteutettuihin hallintoratkaisuihin. Vaikka ideologinen tausta olisikin johtanut osaltaan tietynlaisiin ratkaisuihin, ei voida esittää näiden välillä vallitsevan determinististä yhteyttä. Teismanin ja van Buurenin (2007, s. 181–195) mukaan NPM:n muoto ja vaikutukset vaihtelevat eri konteksteissa ja sen toteutuksen kaari on vaikeasti ennustettava. Heidän mukaansa lopputuloksen kannalta on olennaisinta prosessi, jossa NPM saa funktionaalisuutensa ja merkityksensä. Samaa kontekstisidonnaisuutta peräänkuuluttavat Homburg ja Snellen (2007, s. 135–148) esittäessään, että teknologioilla on taipumus mukautua olemassa oleviin hallintorakenteisiin ja niiden tapoihin. He toteavat informaatioteknologian ja NPM:n suhteen määrittävän aina kontekstissään. Samalla he kritisoivat myös teknologian näkemistä deterministisenä hallintouudistuksen mahdollistajana.

Toisesta näkökulmasta determinististä lähestymistapaa kritisoivat Robyn Thomas ja Annette Davies (2005) esittäen NPM:n diskurssina, jonka merkityksiin yksilöt muodostavat suhteensa eri subjektipositioiden kautta. He korostavat käytännön NPM:n muotoutuvan julkisen sektorin johtajien tulkinnoista. Koska eri subjektipositiot

tekevät NPM:sta monitulkintaisen, ristiriitaisen ja epäkoherentin, on se avoin myös poliittiselle kilpailulle sekä erilaisille tulkinnoille sen merkityksistä ja identiteeteistä. (Thomas ja Davies 2005)

Epäselvyyttä on siis siitä, missä määrin DEG:n teoretisoima julkishallinnon digitalisointi on yhteensopimaton NPM:n kanssa ideologisella tasolla ja toisaalta NPM:n *tyypillisesti* tuottamien käytännön ratkaisujen kanssa. Käytänteet syntyvät aina historiallisessa kontekstissaan. NPM:n ajattelutavasta kumpuavat käytännön hallinnon uudistamisen ratkaisut ja lopputulemat eroavat näin ollen paitsi eri maissa, kuten tutkimuskirjallisuus esittää, mahdollisesti myös eri aikakausina. Tästä esimerkkinä aineistossa korostuva pyrkimys julkishallinnon integraatioon säästöjen saavuttamiseksi, erotuksena klassiseen NPM:n usein liitettyyn ajatukseen hallinnon hajauttamisesta (tosin liikettä myös hajauttamisen suuntaan, esimerkiksi kuntien vastuun lisäämiseen tähtäävät hankkeet).

Myös DEG:a tulee tarkastella kriittisesti, vaikka se ei ole ehtinyt altistua ”jälkipolvien” kritiikille NPM:n tapaan. Se sisältää samankaltaisen oletuksen vanhan julkisjohtamisen opin vanhentuneisuudesta, kuin NPM teki klassisen byrokratian suhteen (esim. Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 150; Homburg, Pollitt ja van Thiel 2007, s. 1-2). Toisaalta, siinä missä NPM on paitsi julkisjohtamisen oppi, liittyy siihen kiinteästi myös sen historiallinen tarkastelu. DEG on elävä akateeminen keskustelu, joka pohjautuu NPM:n epäonnistumisiin ja puutteisiin. DEG voidaan nähdä näiltä osin NPM:n jatkeena. NPM:n hallintouudistusten tavoitteena oli muuttaa julkisten organisaatioiden rakenteita ja prosesseja, jotta niistä tulisi ”parempia” (Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 17). DEG pyrkii kehitysoptimismissaan tähän samaan ja jakaa näin ollen ainakin osittain NPM:n ajatuksen jonkinasteisen strategisen muutoksen mahdollisuudesta.

NPM-sävytteisyydestään huolimatta aineistossa on paikoitellen ”lupaavaa DEG-retoriikkaa” (kuten aiemmin mainittu Cameronin hallituksen tapaus Isossa-Britannissa kts. Fishenden ja Thompson 2013). DEG:n liputtamat tekniset ratkaisut, kuten ”yhden luukun palvelut” ja ”Big Data” ovat myös esillä aineistossa. Diskursiivisesti tarkasteltuna hallitus kuitenkin ilmentää lausunnoissaan selkeästi NPM:n kanssa linjassa olevaa ajattelumaailmaa julkishallinnon kehittämisestä. Tämä

eroaa käsityksistä, joiden mukaan NPM on jo käytöstä poistunut ja vanhentunut julkisjohtamisen oppi.

NPM:n kyky tuottaa DEG-mallin hallinto on kuitenkin vahvasti kyseenalaistettu. NPM on aina priorisoinut managerialistisia elementtejä ja antanut vähän intellektuellista painoarvoa digitaalisille kehityskuluille (Margetts ja Dunleavy 2013). Julkishallinnon digitalisaation kannalta olisikin olennaista kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi siihen, että pyrkimys kansalaiskeskeisyyteen todella saavutetaan, eikä se kuihdu NPM:n ”paremman asiakaspalvelun lupaukseksi”.

Leena Eräsaari (2006, s. 90) kuvaa NPM:ia vietteleväksi kertomukseksi, jonka väitetään ratkaisevan kaikki pulmat, matkana ”huonosta” ”hyvään”: tuottajakeskeisyydestä käyttäjäkeskeisyyteen, monopolistisuudesta markkinajohtoisuuteen, pakosta valintaan, yhdenmukaisuudesta monipuolisuuteen ja riippuvaisuudesta itsenäisyyteen. Digitalisaation merkitys poliittisessa argumentoinnissa muodostetaan tällä hetkellä hyvin samanlaisessa kertomuksessa. On toivottavaa, ettei tämä johda takaiskuihin ja pettymyksiin, kun uudenlaista teknologiaa omaksutaan osaksi julkishallintoa.

Hallitus tavoittelee DEG:n ominaisuuksia ja teknisiä ratkaisuja, joita DEG-keskustelun mukaan ei voida näillä näkymin saavuttaa NPM-politiikalla. Tämä on yksinkertaistava väite ja olen edellä pyrkinyt horjuttamaan sen ehdottomuutta, mutta mielestäni se on tarpeellista ottaa huomioon hallinnon kehittämisessä. Lopulta olennaista julkishallinnon digitalisaatiossa on se, miten poliittiset ohjelmat jalkautetaan ja miten ne muokkaantuvat virkamiesvalmistelussa. Tässä prosessissa tulisi mielestäni huomioida tavoitteiden ja keinojen välisiä mahdollisia ristiriitaisuuksia ja oppia hallintouudistusten historiasta. Tutkimuksellani olen pyrkinyt kontribuoimaan digitalisaatiosta käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun hahmottamalla siihen hallituksen politiikassa liitettyjä merkityksiä ja odotuksia, sekä tuomaan politiikan tutkimuksen näkökulman aiheeseen. Peilaamalla analyysiäni New Public Management- ja Digital Era Governance –julkisjohtamisen oppeja vasten, olen liittänyt tutkimukseni osaksi julkishallinnon kehittämisen jatkumoa.

# Lähteet

BUCHANAN, I., 2010. A dictionary of critical theory. Oxford: Oxford University Press.

CHRISTENSEN, T. ja LÆGREID, P., 2003. Administrative reform policy: The challenges of turning symbols into practice. *Public Organization Review*, 3(1): 3-27.

DERRIDA, J., 2003. Allekirjoitus tapahtuma konteksti. Suom. Antti Kauppinen. Teoks: T. Ikonen & J. Porttikivi (toim.) *Platonin apteekki ja muita kirjoituksia*: 274-300. Helsinki: Gaudeamus.

DERRIDA, J., 1994. *Specters of Marx: the State of the Debt, the Work of Mourning and the New International*. New York & Lontoo: Routledge.

DERRIDA, J., 1992. A letter to a Japanese Friend. *Voprosy Filosofii*, 4 (1992): 53-57.

DERRIDA, J., 1973. *Speech and phenomena, and other essays on Husserl's theory of signs*. Evanston: Northwestern University Press.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. ja TINKLER, J., 2008. *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford: Oxford University Press.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. ja TINKLER, J., 2006. New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3): 467-494.

EDGERTON, D., 2011. *Shock of the Old: Technology and Global History Since 1900*. Oxford: Oxford University Press.

ERÄSAARI, L., 2006. New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoks: T. Helne & M. Laatu (toim.) *Vääryyskirja*: 87-102: Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

FISHENDEN, J. ja THOMPSON, M., 2013. Digital government, open architecture, and innovation: why public sector IT will never be the same again. *Journal of public administration research and theory*, **23**(4): 977-1004.

GASCHÉ, R., 1986. *The tain of the mirror: Derrida and the philosophy of reflection*. Cambridge & Lontoo: Harvard University Press.

GLYNOS, J. ja HOWARTH, D., 2007. *Logics of critical explanation in social and political theory*. Lontoo & New York: Routledge.

GLYNOS, J., HOWARTH, D., NORVAL, A. ja SPEED, E., 2009. *Discourse analysis: Varieties and methods*. Discussion Paper. NCRM. (Julkaisematon). Löydettävissä: [http://eprints.ncrm.ac.uk/796/1/discourse\\_analysis\\_NCRM\\_014.pdf](http://eprints.ncrm.ac.uk/796/1/discourse_analysis_NCRM_014.pdf)

GLYNOS, J. ja STAVRAKAKIS, Y., 2008. Lacan and political subjectivity: Fantasy and enjoyment in psychoanalysis and political theory. *Subjectivity*, **24**(1): 256-274.

GRAMSCI, A., 1975. *Quaderni del carcere*. Torino: Einaudi.

GRUENING, G., 2001. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, **4**(1): 1-25.

HAKVOORT, J. ja KLAASSEN, H., 2007. *International Benchmarking of Public Organizations: a Critical Approach*. Teoks: C. Pollitt, S. van Thiel & V. Homburg (toim.) *New Public Management in Europe*: 107-134. Lontoo: Palgrave Macmillan.

HALL, S., 1997. *Representation: Cultural representations and signifying practices*. Lontoo: Sage.

HANSEN, A.D. ja SØRENSEN, E., 2005. Polity as politics: Studying the shaping and effects of discursive polities. Teoks: D. Howarth & J. Torfing (toim.) *Discourse theory in*



European politics: identity, policy and governance: 93-116. Lontoo: Palgrave Macmillan.

HOOD, C., 1991. A public management for all seasons. *Public administration*, **69**(1): 3-19.

HOMBURG, V., POLLITT, C. ja VAN THIEL, S., 2007. Introduction. Teoks: C. Pollitt, S. van Thiel & V. Homburg (toim.) *New Public Management in Europe*: 1-9. Lontoo: Palgrave Macmillan.

HOWARTH, D. ja STAVRAKAKIS, Y., 2000. Introducing Discourse Theory and Political Analysis. Teoks: D. Howarth, A. Norval & Y. Stavrakakis (toim.) *Discourse Theory and Political Analysis. Identities, Hegemonies and Social Change*: 1-23. Manchester & New York: Manchester University Press.

LACLAU, E., 2005. *On populist reason*. Lontoo & New York: Verso.

LACLAU, E., 1996. *Emancipation (s)*. Lontoo & New York: Verso.

LACLAU, E., 1990. *New reflections on the revolution of our time*. Lontoo & New York: Verso.

LACLAU, E. ja MOUFFE, C., 1985. *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Lontoo & New York: Verso.

LEHTONEN, M., 2000. *Merkitysten maailma*. Tampere: Vastapaino.

MARGETTS, H., 1999. *Information technology in government: Britain and America*. Lontoo & New York: Routledge.

MARGETTS, H. ja DUNLEAVY, P., 2013. The Second Wave of Digital Era Governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal*

Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, 371(1987), 20120382.

NIIKKO, A., 2010. Dekonstruktio kvalitatiivisessa tutkimuksessa: piilomerkitysten ja ristiriitojen etsintää ja tulkintaa. Teoks: J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2: 86-103. Jyväskylä: PS-kustannus.

NORVAL, A.J., 2004. Hegemony after deconstruction: the consequences of undecidability. Journal of Political Ideologies, **9**(2): 139-157.

PALONEN, E., 2014. Pelkkää hegemoniaa? Laclaulainen diskurssiteoria politiikan tutkimuksen työkaluna. Julkaisematon artikkeli, päiväys 10.6.2014. Aiempi versio löydettävissä: <http://lim.mbnet.fi/kesayo2012/L2p-palonen-laclaulainenmetodi-2011-05-17.pdf>

PALONEN, E., 2008. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe. Diskurssiteoriaa ja radikaalia demokratiaa. Teoks: K. Lindroos & S. Soininen (toim.) Poliitiikan nykyteoreetikkoja: 209-232. Helsinki: Gaudeamus.

POLLITT, C., 2014. Future trends in European public administration and management: an outside-in perspective. COCOPS Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future. Löydettävissä: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>

POLLITT, C., 2009. BUREAUCRACIES REMEMBER, POST-BUREAUCRATIC ORGANIZATIONS FORGET? Public Administration, **87**(2): 198-218.

POLLITT, C., 2007. Convergence or divergence: What has been happening in Europe? Teoks: C. Pollitt, S. van Thiel & V. Homburg (toim.) New Public Management in Europe: 10-25. Lontoo: Palgrave Macmillan.

POLLITT, C. ja BOUCKAERT, G., 2000. Public management reform: A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.

TEISMAN, G. ja VAN BUUREN, A., 2007. Implementing NPM: A Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories. Teoks: C. Pollitt, S. van Thiel & V. Homburg (toim.) New Public Management in Europe: 181-195. Lontoo: Palgrave Macmillan.

THOMAS, R. ja DAVIES, A., 2005. Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services. Organization Studies, **26**(5): 683-706.

TORFING, J., 1999. New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Zizek. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

VAN THIEL, S., POLLITT, C. ja HOMBURG, V., 2007. Conclusions. Teoks: C. Pollitt, S. van Thiel & V. Homburg (toim.) New Public Management in Europe: 196-203. Lontoo: Palgrave Macmillan.

YLIASKA, V., 2014. Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into-kustannus.

# Aineisto

***Juha Sipilän puheet*** (Löydettävissä: <http://www.juhasipila.fi/blogi>):

*Puhe puoluevaltuustossa 25.4.2015*

*Puhe valtiopäivien avajaisissa 29.4.2015*

*Eduskunnan tiedonantokeskustelu strategisesta hallitusohjelmasta 2.6.2015*

*Pääministerin ilmoitus normien purkamisesta 24.6.2015*

*Puhe suurlähettiläspäivillä 24.8.2015*

*Valtioneuvoston tervehdys Helsingin yliopiston lukuvuoden 2015-2016 avajaisissa  
31.8.2015 klo 12:57*

*Valtioneuvoston tervehdys Aalto-yliopiston lukuvuoden avajaisissa 1.9.2015*

*Ratkaisujen paikka, UKK-luento Paasikivi-seurassa 3.9.2015*

*Pääministerin puhe 16.9.2015 Yleisradiossa*

*Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kustannuskilpailukykyä vahvista toimista  
30.9.2015*

*Teknologia 15 -messujen avajaispuhe 6.10.2015*

*Avaussanat infotilaisuudessa Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR)  
hyödyntämisestä 6.10.2015*

*Pääministerin ilmoitus kärkihankkeista ja reformeista eduskunnassa 7.10.2015*

**Hallitusohjelma "Ratkaisujen Suomi":** (<http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>)

**Pääministeri Sipilän ja kunta- ja uudistusministeri Vehviläisen avoin kirje:**

<http://vm.fi/digitalisaatio>

**Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen –tiedotustilaisuus ja taustamateriaali:**

[http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/suora-lahetys-ministerien-berner-ja-vehvilainen-tiedotustilaisuus](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suora-lahetys-ministerien-berner-ja-vehvilainen-tiedotustilaisuus)